

Aline Rigelo Peixoto

**O Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de Ex-
Combatentes nas Sociedades Pós-Conflito e o Novo Papel das
Nações Unidas na Manutenção da Paz**

Monografia apresentada como
requisito parcial para a conclusão do
curso de bacharelado em Relações
Internacionais do Centro Universitário
de Brasília – UniCEUB.

Brasília – DF

2005

Aline Rigelo Peixoto

**O Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de Ex-
Combatentes nas Sociedades Pós-Conflito e o Novo Papel das
Nações Unidas na Manutenção da Paz**

Banca Examinadora:

Prof. Marco Antônio de Menezes
(Orientador)

Prof. Tarciso Dal Maso Jardim
(Membro)

Profa. Maria Luiza
(Membro)

Brasília – DF

2005

AGRADECIMENTOS

Em nenhum momento imaginei esta monografia apenas como um pré-requisito para o diploma de graduação. Preferi tê-la como uma oportunidade de rever os principais conteúdos, aqueles que mais prenderam minha atenção, que aprendi durante o tempo de universitária (não necessariamente dentro do campus universitário).

Por isso, agradeço, primeiramente, a meus pais e a minha avó Alda, que me deram todo apoio que necessitei e o incentivo necessário para buscar sempre um pouco mais. Agradeço ao Hugo, por estar sempre ao meu lado e aos meus amigos pelo apoio e carinho.

Pelo incentivo acadêmico e companheirismo, devo agradecer aos meus colegas de grupos de estudo e pesquisa (talvez minhas melhores experiências acadêmicas), do diretório acadêmico e das memoráveis simulações dos organismos internacionais.

E pelos desafios, por me fazer buscar a perfeição e pelo apoio nesta monografia, agradeço ao Professor Marco Antônio de Menezes.

RESUMO

Este trabalho analisa a evolução dos principais meios utilizados para manter a paz no meio internacional assim como do pensamento que lhes influenciava. Primeiramente é demonstrada a complexidade deste assunto e as diversas tentativas já existentes, as quais nunca alcançaram êxito completamente e, portanto, vêm sendo constantemente aprimoradas. Na seqüência, é focado o trabalho das Nações Unidas neste âmbito e, conseqüentemente, estudadas as suas operações de paz, especialmente as operações de consolidação da paz, que se dedicam ao trabalho pós-conflito.

Dentre as atividades pós-conflito, é enfocado o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes – atividades recentemente integradas à seara das operações de paz da ONU. O DDR é fundamental para a estabilização da região e para evitar a reincidência do conflito, contudo é uma atividade bastante complexa (com diversas instituições envolvidas) e de difícil execução e coordenação. Sendo assim, conclui-se que demanda maior dedicação das Nações Unidas para que as falhas e dificuldades que têm sido encontradas possam ser superadas.

Palavras-chave: manutenção da paz; Nações Unidas; operações de paz; consolidação da paz; desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatente.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BCPR – *Bureau for Crises Prevention and Recovery*
CIN – Conselho de Igrejas da Namíbia
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR – desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes
EIP – Escritório Internacional para a Paz
EPLN – Exército Popular de Libertação da Namíbia
EUA – Estados Unidos da América
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FDRPE – Frente Democrática Revolucionária Popular da Etiópia
FLO – Frente de Libertação Oromo
FTAS – Força Territorial África do Sudoeste
GTE – Governo Transitório da Etiópia
MINIGUA – Missão Verificadora das Nações Unidas na Guatemala
MONUA – Missão Observadora das Nações Unidas em Angola
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
ONUCA – Grupo Observador das Nações Unidas na América Central
ONUMoz – Operação das Nações Unidas no Moçambique
ONUSAL – Operação Observadora das Nações Unidas em El Salvador
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UIP – União Interparlamentar
UNAMSIL – Missão Assistencial das Nações Unidas para Serra Leoa
UNAVEM – Operações Verificadoras I e II das Nações Unidas em Angola
UNDOC – Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNMOT – Missão de Observadores das Nações Unidas no Tadjiquistão

UNOMIL – Operação Observadora das Nações Unidas na Libéria

UNOMSIL – Missão Observadora das Nações Unidas em Serra Leoa

UNTAC – Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja

UNTAG – Grupo de Assistência Transitória das Nações Unidas

UNTAES – Administração Transitória das Nações Unidas em Eslavonia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas


USAID – *United States Agency for International Development*


SUMÁRIO

RESUMO.....	4
LISTA DE SIGLAS	5
INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 - MANUTENÇÃO DA PAZ: EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	11
1.1 Organizações precursoras da Liga das Nações.....	11
1.1.1 União Interparlamentar.....	12
1.1.2 O Escritório Internacional para a Paz.....	12
1.1.3 Liga Internacional das Mulheres para a Paz e a Liberdade.....	13
1.2 A Liga das Nações.....	14
1.3 A manutenção da paz no âmbito da ONU.....	21
1.4 Considerações finais.....	29
CAPÍTULO 2 – PÓS-CONFLITO.....	30
2.1 Operações de paz da ONU.....	30
2.2 Operações de consolidação da paz (<i>peacebuilding</i>).....	32
2.2.1 Criação das Operações de Consolidação da Paz.....	32
2.2.2 Importância da Consolidação da Paz.....	37
2.2.3 Evolução da Consolidação da Paz.....	39
2.2.4 Relação entre as operações de consolidação da paz e as demais operações de paz das Nações Unidas.....	40
2.2.5 Falhas e Correções.....	42
2.2.5 Não Intervenção em Cenários de Guerra Aberta.....	44
2.3 Considerações Finais.....	45
CAPÍTULO 3 – DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO DE EX-COMBATENTES NO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS.....	47

3.1 Surgimento e evolução do desarmamento, desmobilização e reintegração como parte das operações de paz da ONU	47
3.2 Etapas, importância e objetivos do desarmamento, desmobilização e reintegração.....	50
3.3 Desafios enfrentados pelas operações de DDR.....	54
3.4 Experiências	57
3.4.1 Etiópia.....	57
3.4.2 Namíbia.....	61
3.4.3 Análise das Experiências.....	63
3.5 Considerações finais.....	64
CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	69
ANEXOS.....	75

INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é o desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes nas sociedades pós-conflito e o novo papel das Nações Unidas na manutenção da paz 

Tendo em vista que o processo de atuação internacional em termos de manutenção da paz e segurança mundiais está em constante evolução, torna-se deveras importante entender quais são as tendências atuais desse sistema e a forma como as Nações Unidas vem direcionando sua atuação  nesse sentido, o estudo específico da problemática dos ex-combatentes – sendo que seu desarmamento, desmobilização e reintegração estão entre as atividades que vem obtendo cada vez mais interesse e dedicação por parte da ONU – nos leva a visualizar uma nova e importante forma de resolução de conflitos armados e de consolidação da paz.

A hipótese deste estudo é que o desenvolvimento de programas de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes nas sociedades pós-conflito é fundamental para a consolidação da paz, assim como a atuação das Nações Unidas é essencial para este processo.

Para tanto, no primeiro capítulo, será descrita a evolução do entendimento e dos esforços internacionais para que o uso da força deixasse de ser uma das alternativas utilizadas pelos Estados como forma de solucionar suas disputas. Será feito um estudo dos principais mecanismos de manutenção da paz e solução pacífica de controvérsias assim como das dificuldades por eles encontradas e as adaptações que surgiram a partir dessas dificuldades – que fazem com que as Nações Unidas estejam moldando uma nova forma de estabelecer a paz

No segundo capítulo serão especialmente estudados os meios utilizados pelas Nações Unidas, o principal órgão já criado com vistas a manter a paz. Dentre as operações de paz da ONU, será dada maior atenção às operações de consolidação da paz, que visam não somente a dissolução de um conflito específico evitando a retomada do uso da força, mas também o combate às diversas formas de violência que venham a trazer mais hostilidades à região.

Por fim, dentre as importantes atribuições das operações de consolidação da paz, serão detalhadas as atividades relativas ao desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes – fundamentais para evitar que o conflito seja retomado e para a pacificação do local, mas que vêm enfrentando diversas dificuldades.

CAPÍTULO 1 - MANUTENÇÃO DA PAZ: EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Este capítulo tem por objetivo mostrar como a sociedade internacional vem trabalhando para a manutenção da paz e a evolução do pensamento e das formas de atuação a respeito deste tópico. Para tanto, é feito um estudo das principais organizações que tiveram (ou ainda têm) por objetivo a manutenção da paz internacional.

Primeiramente, são descritas aquelas que podem ser consideradas organizações precursoras da Liga das Nações e da atual Organização das Nações Unidas (ONU), principal instituição já criada com o intuito de garantir a paz e segurança internacionais. Em seguida, os mecanismos do Pacto da Liga das Nações e da Carta das Nações Unidas para a manutenção da paz são analisados, levando em conta as linhas de pensamento que os influenciaram, seu progresso em relação aos sistemas anteriores, suas falhas e o aprendizado obtido.

1.1 ORGANIZAÇÕES PRECURSORAS DA LIGA DAS NAÇÕES

A idéia de formar uma aliança entre nações a fim de garantir a segurança internacional e buscar a solução de controvérsias de forma pacífica é quase tão antiga quanto os próprios Estados nacionais¹. Contudo, foi apenas no fim do século XIX e início do século XX que surgiram organizações internacionais com o intuito de preservar a paz².

As três organizações descritas abaixo tiveram um papel importante em prol da paz e, provavelmente, sua influência foi fundamental para a criação da Liga das Nações. Elas

¹ Os Tratados de Westfália (1648), que encerraram a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) na Europa, embora jamais tenham sido acionados na prática, podem ser considerados não só como uma mobilização da sociedade internacional para garantir a paz mundial como também o embrião do sistema de segurança coletiva. Esses Tratados já preconizavam a adjudicação legal como modo de solução de conflitos – caso o conflito não fosse encerrado dentro de um período de 3 anos, os Estados membros deveriam assistir a parte ao permitir o uso da força (JO, 2000, p.50). E, segundo Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004, p. 128), o conceito de segurança coletiva também poderia ser encontrado no Pacto da Liga de Veneza, de 1454 e no Tratado de Londres, de 1518.

² Além das organizações abaixo citadas, existiram outras que atuaram em prol da paz, como por exemplo: a *American Peace Society* (fundada nos Estados Unidos, em 1828), a Liga Internacional da Paz e da Liberdade (criada em Genebra, em 1867), a Liga para Reforçar a Paz (criada nos Estados Unidos, em 1915), Sociedade da Liga das Nações (fundada na Inglaterra, também em 1915).

advogavam em favor de valores e princípios que vieram a ser a base da Liga das Nações e das Nações Unidas, como a cooperação internacional, a solução pacífica de controvérsias e o apelo ao não uso da força nas relações internacionais³.

1.1.1 União Interparlamentar

Os fundadores desta organização eram ativistas que buscavam a paz no Século XIX, os quais acreditavam que para alcançarem as suas metas seria necessária a cooperação entre os governos dos Estados. Eles trabalhavam com o que chamavam de pacifismo baseado no apoio parlamentar – pois para chegar à cooperação entre Estados eles utilizariam um foro que reunia os parlamentares de diversos países.

Vislumbravam um fórum internacional onde os governos pudessem unir-se para resolver os litígios entre si através do diálogo. Assim, foi criada em 1889 a União Interparlamentar (UIP), considerada a primeira organização política internacional cujo objetivo é promover a arbitragem internacional e a paz mundial.

Segundo o artigo primeiro de seu Estatuto (Disponível em: <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm>. Acessado em: 06/02/2005), a UIP é a organização internacional de parlamentares de Estados soberanos que, como ponto focal para o diálogo parlamentar desde 1889, trabalha pela paz e cooperação entre os povos e pelo firme estabelecimento de instituições representativas.⁴

A União Interparlamentar funciona até hoje em Genebra, apoiando a Organização das Nações Unidas. Atualmente, mais de cento e trinta parlamentos são membros da UIP.

1.1.2 O Escritório Internacional para a Paz

³ Vale notar que, à época em que estas organizações foram fundadas, a guerra era entendida como meio válido e comum de um Estado atingir seus objetivos.

⁴ O artigo primeiro do Estatuto da União Interparlamentar (Disponível em: <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm>. Acessado em: 06/02/2005) traz que “1. *The Inter-Parliamentary Union is the international organisation of the Parliaments of sovereign States.* 2. *As the focal point for worldwide parliamentary dialogue since 1889, the Inter Parliamentary Union shall work for peace and cooperation among peoples and for the firm establishment of representative institutions (...)*”.

Como resultado do Terceiro Congresso Universal da Paz⁵, em Roma, foi fundado em 1891 o Escritório Internacional para a Paz (EIP). Seu objetivo era coordenar as atividades das várias sociedades para a paz e promover o conceito de solução pacífica de controvérsias. Alguns dos assuntos tratados pelo EIP foram procedimentos de arbitragem, acordos de paz bilaterais, a criação de uma corte internacional de justiça permanente e de órgãos intergovernamentais ou mesmo supranacionais assim como órgãos para cooperação e negociação entre as nações.

O Escritório Internacional da Paz é considerado o precursor da Liga das Nações devido às suas posições, seus objetivos e suas atividades. Ele atuou em favor do desarmamento e em vários conflitos internacionais que eclodiram na época. Sua ideologia dominante era o pacifismo com ênfase no desenvolvimento do Direito Internacional, desarmamento e solução pacífica de conflitos (Disponível em: <http://www.ipb.org/>. Acessado em 10/02/2005).

Juntamente com a União Interparlamentar, com a qual teve uma relação muito próxima, o EIP foi bastante influente ao levar aos políticos e à opinião pública preocupações relacionadas à paz, tendo tido sucesso em promover idéias e ações que por fim tomaram forma como a Liga das Nações. Devido aos seus trabalhos em favor da paz, o EIP recebeu um Prêmio Nobel da Paz em 1910.

1.1.3 Liga Internacional das Mulheres para a Paz e a Liberdade

Durante a Primeira Guerra Mundial, um grupo de mulheres uniram-se para organizar um Congresso Internacional de Mulheres, que ocorreu em Haia na primavera de 1915. Compareceram ao Congresso cerca de 1200 delegadas de 12 países, além de 700 convidados.

Esta iniciativa visava dois objetivos: sufrágio e o uso de arbitragem como forma de solucionar disputas internacionais. Foram registradas várias resoluções contra a guerra e uma lista de “18 recomendações finais para acabar com a guerra e promover a paz” foi

⁵ Grandes reuniões, que ocorriam anualmente, com vistas a reunir as sociedades nacionais para a paz e que foram desenvolvendo-se, principalmente na Europa e Estados Unidos da América (EUA), em meados do século XIX.

submetida aos líderes de Estado envolvidos na Primeira Guerra, incluindo o Presidente Wilson, dos Estados Unidos da América.

Dentre outras coisas, estes documentos defendiam a autodeterminação dos povos o uso de arbitragem para o estabelecimento de disputas internacionais, o controle democrático dos assuntos estrangeiros, o desarmamento, igualdade de direitos civis e políticos para as mulheres, e liberdade de comércio no mar e na terra. A similaridade entre algumas destas recomendações e os Catorze pontos de Wilson é facilmente constatada⁶.

1.2 A LIGA DAS NAÇÕES

Ao fim da Primeira Guerra Mundial, o presidente dos Estados Unidos da América Woodrow Wilson apresentou ao mundo 14 pontos que, segundo ele, garantiriam a paz e a estabilidade da Europa. O décimo quarto destes pontos referia-se à criação da Liga das Nações – uma assembléia onde todas as nações reunir-se-iam para proteger a paz no futuro, através da solução pacífica de controvérsias – que foi consolidado na Conferência de Paz de Paris, de 1918.

Segundo Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004, p. 43), as propostas do presidente estadunidense Woodrow Wilson e dos movimentos pacifistas para que o direito internacional, a arbitragem internacional ou uma organização internacional evitassem conflitos armados co-existiam com a crença no potencial de progresso e no potencial da razão para enfrentar o flagelo da guerra. Estes entendimentos que culminaram na criação da Liga refletiam o pensamento liberal àquele tempo⁷.

⁶ Os catorze pontos de Wilson defendem: diplomacia aberta; liberdade de navegação; liberdade de comércio; desarmamento multilateral; atendimento das demandas das colônias; tratamento adequado e evacuação do território da Rússia; restauração da soberania e território da Bélgica; restauração territorial da França (incluindo os territórios da Alsácia-Lorena); readequação das fronteiras italianas com base no critério da nacionalidade; desenvolvimento autônomo da população da Áustria e Hungria; restabelecimento do território dos países dos Balcãs com base na nacionalidade, com base na nacionalidade; soberania para a porção turca do Império Otomano, assim como desenvolvimento autônomo para as populações sob domínio turco; e um Estado polonês abarcando os territórios de população polonesa.

⁷ Um bom exemplo de teórico liberal que apoiou e defendeu tanto a Liga das Nações como o sistema de segurança coletiva foi Norman Angell, que teve o seu principal livro “A Grande Ilusão” publicado em 1912. Angell acreditava que o fato das nações serem interdependentes faria com que elas, racionalmente, abrissem mão da guerra, uma vez que o prejuízo de uma nação teria consequências negativas nas demais. Em seu livro, consta que a necessidade da defesa provém da existência de um motivo para o ataque (Angell, 2002,). Daí

Com vistas a evitar a devastação provocada pela guerra⁸, o objetivo da Liga das Nações era manter a paz universal dentro da estrutura dos princípios fundamentais do Pacto aceito por seus membros de desenvolver a cooperação entre as nações para garantir a elas a paz e segurança. Suas principais funções, de acordo com a sua Carta eram: garantir a segurança internacional, promover a cooperação internacional e executar o mandato dos tratados de paz.

De acordo com Fontoura (1999, p. 47), a Liga estava atuando em sintonia com os princípios de imparcialidade e uso limitado da força, assim como com o consentimento das partes envolvidas. Segundo o autor (FONTOURA, 1999, p. 47), “é verdade que os Tratados de Paz podem ser vistos como resultantes de negociações entre desiguais, mas a ratificação dos atos internacionais corresponde, pelo menos formalmente, à expressão de consentimento”, dando assim embasamento legal para a atuação da Liga

Os instrumentos da Liga das Nações para prevenção de conflitos internacionais são descritos nos artigos 11 a 16 de seu Pacto. O artigo 11 é um dos mais importantes do Pacto, e declara que “(...) toda guerra ou ameaça de guerra, quer afete diretamente ou não um dos Membros da Sociedade, interessará à Sociedade inteira e esta deverá tomar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das Nações”. No artigo 12, os Estados concordam em resolver suas disputas por meio pacíficos.⁹ Os artigos 13 e 14 tratam da solução de controvérsias através da arbitragem internacional – sendo que os Estados abriam mão de seu direito de recorrer à guerra¹⁰ – e da criação da Corte Permanente de Justiça, respectivamente. O capítulo 15 afirma que se algum litígio não for resolvido pela

provém o entendimento de que as nações precisariam rever a impressão que tinham das outras como ameaça a si próprias, passando a entenderem-se mutuamente como parceiros e colaboradores e trabalhar para a cooperação entre elas. Quase um século depois, Johan Galtung usaria um raciocínio semelhante para explicar que a reconciliação de partes beligerantes deveria passar pela conversão da “imagem do inimigo” em imagem de cooperação (GALTUNG, 2000).

⁸ Whittaker (1995, pp. 3 e 4) nos lembra que a Liga das Nações foi criada em uma época de fluidez política e militar e de incertezas, em que duas coisas pareciam particularmente interessar: ver o fim da guerra e reconstruir uma Europa devastada.

⁹ “Art.12. Todos os Membros da Sociedade convêm que, se entre eles houver um litígio que possa trazer rompimento, o submeterão ao processo de arbitragem ou ao exame do Conselho. Convêm mais que, em nenhum caso, deverão recorrer à guerra antes de expirar o prazo de três meses depois da sentença dos árbitros ou do parecer do Conselho”.

¹⁰ Segundo o artigo 13, do Pacto da Liga das Nações “(...) os Membros da Sociedade comprometem-se a executar de boa fé as sentenças proferidas e a não recorrer à guerra contra todo Membro da Sociedade que com elas se conformar”.

arbitragem internacional, este deveria ser submetido ao Conselho da Liga. Já o artigo 16, trata do sistema de segurança coletiva¹¹ da Liga:

“Art.16. Se um Membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos tomados nos artigos 12,13 ou 15, será *ipso facto* considerado como tendo cometido um ato de beligerância contra todos os outros Membros da Sociedade. Estes comprometer-se-ão a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a interdizer todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que rompeu o Pacto, e a fazer cessar todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, Membro ou não da Sociedade. Neste caso, o Conselho terá o dever de recomendar aos diversos Governos interessados os efetivos militares ou navais pelos quais os Membros da Sociedade contribuirão, respectivamente, para as forças armadas destinadas a fazer respeitar os compromissos da Sociedade.”

Ainda que a segurança coletiva tenha antecedentes históricos importantes como os tratados de Westfália e que os debates acerca dessa tenham raízes bastante antigas¹², foi através da Liga das Nações que o princípio da segurança coletiva ganhou espaço no cenário internacional. Esta proposta, endossada pelos Estados Unidos¹³, contrapunha a política de aliança¹⁴, a razão de Estado¹⁵ e o equilíbrio de poder¹⁶, que até aquele momento eram os maiores norteadores das ações dos Estados europeus.

¹¹ Segundo Mônica Herz e Andrea Hoffman (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.83), “O sistema [de segurança coletiva] é baseado na idéia da criação de um mecanismo internacional que conjuga compromissos de Estado nacionais para evitar, ou até suprimir, a agressão de um Estado contra outro. Ao engendrar uma ameaça crível de que uma reação coletiva, através de boicotes, de pressões econômicas e de intervenção militar, seria produzida em qualquer hipótese de agressão, o sistema deveria deter atores dispostos a iniciar uma empreitada militar. A imensa agregação de recursos de poder levaria atores racionais a evitar uma derrota já prevista”.

¹² Segundo Patriota (1998, p.10), “com o fim da Guerra dos Trinta Anos, os tratados de Westfália criaram base jurídicas para uma Europa de Estados soberanos, que situaria a problemática da paz e da guerra em termos passíveis de serem descritos com base em uma escala cujos dois extremos seriam os do realismo e de um idealismo internacionalista”. O autor explica que, por parte do idealismo, Immanuel Kant – que no século XVIII defendia que um sistema jurídico apoiado por todos os Estados poderia garantir a paz universal – inspirou o estabelecimento de mecanismos multilaterais para a promoção da paz. Kant afirma em seu livro “À Paz Perpétua” que o direito das gentes deve ser fundado sobre um federalismo de Estados livres, ou seja, que deveria existir uma “liga de povos” (KANT, 1989, p. 38). Por outro lado, Patriota também examina Thomas Hobbes, segundo o qual os homens optariam por submeter-se a um poder soberano – o Leviatã – como forma de livrar-se da brutalidade presente no estado de natureza, mas que não imagina outra forma de relação entre os Estados que a guerra e a conquista, com interlúdios ocasionais.

¹³ Segundo Kissinger (1999, p. 238). A concepção original de segurança coletiva teria sido de autoria do *Foreign Secretary* britânico Edward Grey Interessado no auxílio dos EUA para a manutenção da ordem na Europa, Edward Grey propunha a doutrina da segurança coletiva ao Coronel House, assessor para assuntos de segurança do presidente Wilson em carta datada de setembro de 1915. A segurança coletiva foi defendida por Wilson durante a Conferência de Versalhes (1919) como sendo o único modo de garantir a preservação da paz internacional.

¹⁴ A relação entre segurança coletiva e o sistema de alianças é bastante curiosa. De acordo com o autor realista Hans Morgenthau (1963, p. 193), pode-se definir segurança coletiva como um princípio gerador de uma obrigação moral e jurídica, que transforma um ataque armado, por qualquer país, contra um membro de uma

Segundo Mônica Herz e Andréa Hoffmann (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 86) o efeito político do sistema de segurança coletiva da Liga seria, ao mesmo tempo, garantir o *status quo* e a configuração de poder ao final da guerra e inserir os pequenos Estados no sistema de maneira estável.

Durante sua existência, mais de 60 disputas internacionais foram levadas à Liga das Nações. Durante os primeiros dez anos de sua existência, oito das trinta disputas resultaram em hostilidades ou guerras (disponível em www.unog.ch. Acessado em 02/02/2005). Isto nos mostra que, apesar de não ter impedido a Segunda Guerra Mundial, e de ter falhado em diversos conflitos, a Liga teve alguns resultados positivos na promoção de soluções pacíficas para controvérsias. Este é o caso das Ilhas Aaland (1920)¹⁷, de Vilna (1922)¹⁸ e de Memmel (1923)¹⁹.

Além desses casos, houve outros em que a ação da Liga em identificar um conflito e encontrar um acordo entre as partes foi bem sucedida. O conflito entre Grécia e Bulgária – levado à Liga pelo governo búlgaro em 1925 – teve as hostilidades cessadas e o território

aliança, em um ataque armado contra todos os membros. Tais sistemas teriam como principal objetivo garantir a paz e a segurança mundiais através de um conjunto de alianças pré-definidas, segundo os quais um ato de agressão a qualquer membro do pacto seria considerado uma agressão a todos os membros, desencadeando assim uma reação unificada contra o Estado agressor. Essa eminente reação desencorajaria o uso primeiro da força pelo potencial agressor. Já Kissinger (2001, p. 264) faz uma ressalva à definição de Morgenthau, lembrando que os conceitos de alianças e de segurança coletiva são diametralmente opostos, sendo que a segurança coletiva não define uma ameaça particular não protege uma nação em específico e nem gera discriminações. A ressalva de Kissinger é deveras importante, uma vez que o que dava segurança a um Estado no sistema de alianças anterior à segurança coletiva seria a força de seu exército ou o somatório do poder de seus aliados. A segurança coletiva vai contra a esta lógica, oferecendo proteção aos Estados para que eles próprios não precisem recorrer à força por conta própria.

¹⁵ Segundo Kissinger (1999, pp.111 e 147), razão de Estado consiste na política externa baseada em cálculos de poder e nos interesses nacionais, uma vez que as relações entre Estados determinam-se pelo poder bruto e os poderosos prevalecerão. Segundo esta lógica, todas as demais questões devem ser submetidas ao interesse dos Estados.

¹⁶ O equilíbrio de poder foi uma forma de política externa adotada pelos Estados europeus que partia do pressuposto de que se houvesse uma paridade entre a força de um Estado (ou grupo de Estados aliados) e a força de outro Estado (ou grupo de Estado) a guerra seria evitada. Para chegar-se a tal ponto, buscava-se adicionar elementos (aliados, Estados neutro, dentre outros) que balanceassem a soma das forças de cada grupo.

¹⁷ Após a revolução russa, a Finlândia declarou sua soberania sobre as ilhas Aaland. Entretanto, sua população de raízes suecas defendia o direito de ter um governo sueco. Antes que isso fosse transformado em um conflito armado, ambas as partes aceitaram uma solução intermediária oferecida pela Liga.

¹⁸ Tanto a Lituânia como a Polônia diziam-se soberanas sobre Vilna e, em 1922, a Liga das Nações foi consultada. Primeiramente o Conselho da Liga determinou que a região ficasse sob a autoridade da Lituânia (o que não foi bem aceito pelas partes) e 1923, quando a Conferência de Embaixadores redefiniu as fronteiras polonesas, Vilna passou a ser parte da Polônia.

¹⁹ Através de um golpe de Estado, o Porto de Memel, que ficava na fronteira leste da Alemanha e estava sob a administração provisória da Conferência de Embaixadores da Liga das Nações, foi tomado pela Lituânia. A Liga conseguiu garantir privilégios especiais de comércio e trânsito para as populações germânica e polonesa.

que havia sido ocupado pela Grécia evacuado. A disputa entre Colômbia e Peru pela Letícia foi levada à Liga pelos governos dos dois países e, infelizmente, só foi possível chegar a uma solução após a morte do Presidente do Peru: o controle do território foi transferido para uma comissão internacional e depois retornou para a Colômbia (disponível em www.unog.ch. Acessado em 02/02/2005).

Contudo, apesar de todos seus instrumentos, a Liga das Nações não conseguiu impedir a anexação da Manchúria pelo Japão (1931)²⁰, da Etiópia pela Itália (1936) e nem da Áustria pela Alemanha (1938), fatos que levaram à Segunda Guerra Mundial. Houve também diversos outros conflitos que a Liga das Nações não pôde impedir: as invasões de Corfu (1923); a Guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai (1932 – 1935); a Guerra Civil Espanhola, acompanhada pela intervenção alemã e italiana; a absorção da Albânia pela Itália (1939); a expansão Alemã na Checoslováquia; e as agressões alemãs que anunciavam a Segunda Guerra Mundial (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 93).

Além de seus esforços para garantir a paz mundial, a Liga alcançou resultados importantes em diversas outras áreas²¹, como tráfico de mulheres, proteção de crianças, condução das Conferências Econômicas Internacionais de 1927 e 1933, saúde, narcóticos, transporte, meios de comunicação, cooperação intelectual, refugiados, repatriação de prisioneiros de guerra, dentre outros temas (que, via de regra, ainda ocupam a agenda internacional, principalmente através da ONU).

Essa atuação diversificada da Liga das Nações, um sistema criado principalmente para banir a guerra do cenário internacional, pode mostrar que, àquela época, a comunidade internacional já tinha conhecimento de que a paz poderia ser obtida não apenas através de meios que dissuadissem os países de irem à guerra, mas também da eliminação das causas internas da guerra²² e do desenvolvimento de melhores relações entre as nações. Ao invés de combater apenas as causas diretas da guerra, a Liga preocupou-se em garantir a

²⁰ Quando o Japão anexou a Manchúria, a Liga criou uma comissão para determinar se a acusação de nação agressora – com base no Pacto de Briand-Kellog e no Pacto da Liga das Nações – era justa e, portanto, que caberiam sanções contra o Japão. O Japão reagiu abandonando a Liga das Nações em 1933.

²¹ A ONU, em seus registros históricos herdados da Liga das Nações, nos lembra que “o fracasso político da missão de segurança coletiva da Liga das Nações não deve nunca encobrir seus sucessos no que seria a princípio um aspecto secundário de seus objetivos: cooperação técnica internacional” (disponível no site do Escritório das Nações Unidas em Genebra – www.unog.ch. Acessado em 02/02/2005).

²² Ver causas da violência, no capítulo 2 desta monografia.

cooperação entre os Estados, assim como a melhora da qualidade de vida e a estabilidade dentro dos Estados.

Na Liga das Nações, embora não estivesse claro na sua Carta e nem houvesse um mandato específico previsto para a reconstrução de Estados, já havia o entendimento de que o auxílio internacional aos Estados que haviam sido abalados pela guerra era fundamental para o estabelecimento da paz e a manutenção da estabilidade do cenário internacional. Neste sentido, foi de grande importância a interferência da Liga das Nações em prol da reconstrução de Áustria e Hungria²³.

Após a sua derrota na Primeira Guerra Mundial e a dissolução do Império Austro-Húngaro, foi fundada em 1918 a República da Áustria. Levando em conta a destruição causada pela Guerra, que a dissolução do Império privou a Áustria de áreas industriais como a Bohemia e a Moravia e de diversos mercados importantes e que a união com a Alemanha estava proibida pelo Tratado de Versailles, a situação da Áustria era insustentável.

Entre 1919 e 1920, países como Estados Unidos da América, Reino Unido e Suíça ajudaram a Áustria, principalmente através da distribuição de alimentos, mas isso não foi suficiente para vencer a grave crise em que esse país encontrava-se, uma vez que não houve esforço direcionado para a reconstrução da sua economia. A inflação crescente complicava cada vez mais a situação do país e, em 1920, a República da Áustria pediu ajuda à Liga das Nações.

A Liga providenciou um grande empréstimo para impedir o colapso econômico da Áustria e garantir a independência soberana da mesma. As políticas deflacionárias do acordo de empréstimo causaram dificuldades econômicas e desemprego, mas as finanças austríacas estabilizaram-se.

A outra parte do derrotado e dissolvido Império Austro-Húngaro recebeu um apoio da Liga semelhante ao recebido pela Áustria. A Liga das Nações emprestou a quantia de dez milhões de Libras Esterlinas para reconstrução financeira da Hungria. Jeremiah Smith,

²³ Ainda que a atuação da Liga em relação a Áustria e Hungria tenha sido, em sua grande parte, somente de ordem econômica e financeira, sem levar em conta a multidimensionalidade de fatores envolvidos na reconstrução de Estados, não se pode minimizar sua importância para o estudo histórico da consolidação da paz.

dos Estados Unidos, foi nomeado comissário geral em Budapeste e, em um ano, as finanças húngaras apresentavam um balanço positivo²⁴.

Todavia, apesar de sua atuação qualificada em diversos setores, a Liga das Nações não conseguiu impedir a Segunda Guerra Mundial, que eclodiu em 1939, chegando assim ao seu fim. Segundo Fontoura (1999, p. 48), são causas do fim da Liga das Nações a sua não universalidade²⁵ e as lacunas de seu sistema de segurança coletiva, que levaram ao ressurgimento das práticas de políticas de poder e do equilíbrio entre alianças; sendo que a doutrina de apaziguamento²⁶ levou, por fim, a Liga ao colapso.

Kissinger (1999, p. 266), que tem uma visão realista das relações internacionais, inclui outras causas para o fim da Liga das Nações. Para ele, uma das maiores dificuldades da Liga foi o fato de que nem todas as nações têm os mesmos interesses nem aceitam riscos idênticos para oporem-se às ameaças ao sistema, o que impediria o funcionamento do mecanismo de segurança coletiva da Liga. O autor considera que na maioria dos casos, ou a comunidade internacional recusou-se a considerar o ato uma agressão, ou discordou das sanções, e que quando estas foram aplicadas, foram muito suaves.

Já para Patriota (1998, p. 13), uma das principais causas do não sucesso da Liga foi a ausência dos Estados Unidos, já que o Congresso desse país, contrapondo o idealismo de Wilson, manteve sua posição isolacionista e não ratificou o Pacto da Liga²⁷. Além dos EUA, outros importantes países não se faziam presentes na Liga²⁸, o que impediu que essa

²⁴ Ajudas financeiras também foram fornecidas à Grécia, para que esta pudesse lidar com o um milhão de refugiados que vinham da Ásia Menor, assim como para a Bulgária (que teve um conflito de fronteiras com a Grécia solucionado pela Liga) e a Cidade de Danzig (após a Primeira Guerra Mundial, a cidade de Danzig, de população alemã e rota de acesso ao mar para a Polônia, foi declarada “independente” e a Liga estabeleceu um Alto Comissariado para supervisioná-la).

²⁵ Dentre as grandes potências da época, apenas França e Grã Bretanha participaram da Liga desde a sua formação até o seu fim. Os EUA nunca fizeram parte da Liga, assim como diversos outros países (sessenta e três países foram membros da Liga das Nações, destes, vários retiraram-se da Liga durante a sua existência).

²⁶ A doutrina de apaziguamento foi inspirada por Neville Chamberlain, que acreditava que as pretensões da Itália e da Alemanha eram justas e que equilibrariam uma situação que era desfavorável para estes países. Chamberlain acreditava que se Alemanha e Itália tivessem estas pretensões satisfeitas, poderia ser construída na Europa uma paz com bases realistas e não sobre bases principistas, como propunha o sistema de segurança coletiva (FONTOURA, 1999, p. 48).

²⁷ Esta mesma visão, de cunho realista, é mantida até hoje pelo congresso dos EUA, gerando grandes atrasos nas contribuições que os EUA deveriam dar ao orçamento da ONU e prejudicando a atuação dessa Organização.

²⁸ Dentre outras ausências, as mais notáveis são: a Alemanha, que esteve presente somente entre 1926 e 1933; o Japão, que abandonou a organização em 1933; a Itália, que deixou a Liga em 1937; e a URSS, que entrou apenas em 1934.

adquirisse um caráter universal, e lhe subtraía credibilidade e operacionalidade, o que prejudicava (se não impedia) a manutenção do mecanismo de segurança coletiva²⁹.

1.3 A MANUTENÇÃO DA PAZ NO ÂMBITO DA ONU

Com a queda da Liga das Nações, a sociedade internacional voltou a pensar em um novo sistema que evitasse a guerra e, ao fim da Segunda Guerra Mundial, a criação da Organização das Nações Unidas trouxe para o mundo uma promessa de paz. Àquele tempo, acreditava-se que os mecanismos previstos na sua Carta³⁰, de 1944, seriam adequados para que a paz e segurança mundial fossem mantidas.

Um dos pontos mais importante da Carta da ONU é a proibição formal do uso da força, reafirmada³¹ por seus Estados-membro no artigo 2.4 da Carta:

“Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”³².

Este artigo foi uma evolução³³ do Tratado de Renúncia à Guerra, de 1928, – mais conhecido Pacto de Briand-Kellog ou Pacto de Paris – através do qual a grande maioria dos países do mundo já haviam abdicado do direito à guerra nos seus artigos primeiro e segundo:

“Artigo I - As Altas Partes contratantes declaram solenemente, em nome dos respectivos povos, que condenam o recurso à, guerra

²⁹ Patriota (1998, p. 16) também indica como causa do fracasso da Liga o seu sistema de tomada de decisão por consenso, que a tornava inoperante.

³⁰ De forma resumida, os pilares da Carta da Onu, também conhecida como Carta de São Francisco, são a via pacífica para a solução de controvérsias, a segurança e a justiça internacionais. Segundo sua Carta, a ONU tem quatro propósitos: manter a paz e segurança internacionais, desenvolver relações amigáveis entre as nações, cooperar na resolução de problemas internacionais e na promoção de respeito pelos direitos humanos e ser um centro para a harmonização das ações das nações.

³¹ A renúncia formal à guerra surgiu com o Pacto Briand-Kellog, assinado em 1928, em Paris, que abandonava a guerra como instrumento de “política nacional” (MELLO, 2000, pp. 1391-1392).

³² Contudo, existem duas exceções possíveis à proibição do uso da força: esse é legítimo quando autorizado pelo Conselho de Segurança (conforme o Capítulo VII da Carta) e no caso de legítima defesa, que pode ser individual ou coletiva (conforme seu artigo 51).

³³ Houve uma evolução entre o Pacto de Briand-Kellog e o artigo 2.4 da Carta, sendo que no último é proibido o uso da força como um todo, ao invés de somente a guerra. Além do mais, o fato de o artigo 2.4 estar ligado a uma organização internacional como a Onu, que, além de possuir representação global, possui meios para fazer valer a restrição ao uso da força, é um grande avanço.

para a solução das controvérsias internacionais, e à ela renunciaram como instrumento de política nacional nas suas mútuas relações.

Artigo II - As Altas Partes contratantes reconhecem que o ajuste ou a solução de todas as controvérsias ou conflitos qualquer natureza ou origem, que se suscitem entre elas nunca deverá ser procurado senão por meios pacíficos“.

Para garantir a proibição a uso da força, a Carta de São Francisco descreve como deve ser o procedimento caso uma ameaça ocorra. Primeiramente, quando surge uma controvérsia os Estados devem buscar uma solução pacífica para a mesma, conforme previsto no artigo 33 da Carta da ONU³⁴. Segundo o artigo 34 da Carta, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) “poderá investigar sobre qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atrito entre as nações ou dar origem a uma controvérsia, a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia ou situação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais”. Assim como também cabe ao Conselho indicar medidas a serem tomadas pelos Estados no caso da existência de disputas e acompanhar a solução pacífica das mesmas. Todas estas medidas estão descritas Capítulo VI (artigos 33 a 38) da Carta de São Francisco que trata sobre “Solução pacífica de controvérsias”.

Já o Capítulo VII da Carta (artigos 39 ao 51) discorre sobre a “Ação relativa a ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão”. No artigo 41 da Carta, são descritas as medidas que, sem o emprego de forças armadas podem ser utilizadas para restabelecer a paz³⁵. No artigo 42, são descritos os métodos a serem utilizados no caso de as medidas do capítulo 41 não surtirem efeito, podendo essas incluir o uso de forças armadas³⁶. O artigo 43 determina que:

³⁴ O artigo 33 da Carta da Onu declara que: “1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha (...)”.

³⁵ Lê-se no artigo 41 da Carta de São Francisco: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas”.

³⁶ No artigo 42 da Carta da ONU consta: “No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar e efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”.

“todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais”.

Sendo assim, todos os membros da ONU seriam envolvidos na reação a uma ameaça à paz – o que consistiria em um sistema de segurança coletiva. Entretanto, vale notar que, além da exceção à proibição do uso da força em caso de legítima defesa³⁷ (conceito esse que pode inclusive justificar as alianças como a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN – e o Pacto de Varsóvia³⁸ e ser expandido para o que veio a ser chamado de legítima defesa preventiva³⁹), existiram outras falhas ligadas ao capítulo VII da Carta.

³⁷ O artigo 51 da Carta de São Francisco trata do direito à defesa: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

³⁸ A OTAN e o Pacto de Varsóvia foram alianças que expressaram o confronto entre os sistemas sociais opostos do ocidente e oriente, respectivamente, durante a Guerra Fria. Essas organizações não tiveram apenas funções militares, mas também tentaram consolidar políticas econômicas, científicas, tecnológicas, culturais, políticas e ideológicas entre os países aliados (VORONKOV, 1995, p.3). Essas justificam sua existência com base na legítima defesa coletiva prevista no artigo 51 da Carta da ONU. Sobre esse tema, Whittaker (1995, p. 8) escreveu que “(...) *UN members have never been sure how far the concept of universalism is affected by regional instincts and schemes. Although the founders disapproved of alliances that were exclusive, the Charter gives over the whole of Chapter VIII to recognizing how useful regional arrangements may be, provided their activities are consistent with the purpose and principles of UN*”.

³⁹ Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o presidente dos EUA George W. Bush passou a defender a doutrina da defesa preventiva (*preemptive actions*). Segundo essa, seria legítimo o ataque a países ou grupos que os EUA considerassem que apresentam uma ameaça à sua segurança, antes que os primeiros tenham, de fato, agido contra os Estados Unidos ou seus aliados. Segundo a declaração de 31 de janeiro de 2002 do Secretário de Defesa dos EUA àquele momento Donald Rumsfeld, “La défense des Etats-Unis requiert la prévention, l'autodéfense et parfois l'action en premier. Se défendre contre le terrorisme et d'autres menaces émergentes du XXI^e siècle peut très bien exiger que l'on porte la guerre chez l'ennemi. Dans certains cas, la seule défense est une bonne offensive” (LE MONDE DIPLOMATIQUE, outubro de 2002). A maior crítica a essa doutrina encontra-se no fato de a determinação de quem venha a ser uma ameaça aos Estados Unidos não seja clara a doutrina possa ser livremente utilizada por esse país ou por seus aliados para alcançar seus objetivos estratégicos e justificarem-se frente às regras internacionais. Quanto a isso, as Nações Unidas responderam nos artigos 190 e 192 do relatório “Our shared responsibility” de 2004 que “190. *The short answer is that if there are good arguments for preventive military action, with good evidence to support them, they should be put to the Security Council, which can authorize such action if it chooses to. If it does not so choose, there will be, by definition, time to pursue other strategies, including persuasion, negotiation, deterrence and containment - and to visit again the military option. (...) 192. We do not favour the rewriting or reinterpretation of Article 51.*”

A Comissão de Estado-Maior destinada, de acordo com o artigo 47 da Carta de São Francisco, a orientar e assistir o CSNU “em todas as questões relativas às exigências militares do mesmo conselho, para a manutenção da paz e da segurança internacionais, utilização e comando das forças armadas colocadas à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento” nunca foi criada.

Também não foi disponibilizado à Organização um efetivo militar próprio, conforme descrito no artigo 43 da Carta. A ausência do efetivo militar próprio e da Comissão de Estado-Maior dificultou sobremaneira a realização das operações de paz da ONU nos moldes do capítulo VII. Assim, dada a falta de meios para sua atuação, a intenção inicial de fornecer ao Conselho de Segurança o monopólio para legitimar o uso da força no cenário internacional foi transformada em um monopólio para legitimar a autorização ao uso da força nas relações internacionais.

Foram poucas as missões articuladas pelo Conselho de Segurança e essas foram, em quase sua totalidade⁴⁰, comandadas por um único país ou por uma aliança regional, o que descaracterizava, em parte, o uso do sistema de segurança coletiva nos moldes idealizados pela Carta de São Francisco. Assim, o CSNU passou a delegar a coalizões de países ou a organizações regionais e sub-regionais a execução (mas não a condução política) do mandato de intervenção⁴¹.

A experiência na exploração das formas de cooperação previstas no Capítulo VIII da Carta, entre as Nações Unidas e as organizações regionais, não foi muito grande. O encaminhamento de soluções referentes a uma operação de segurança internacional empreendida por duas organizações com funções muitas vezes concorrentes entre si é algo bastante difícil. A coordenação e a interação desse tipo de operação não costumam ser harmônicas, devido, muitas vezes, à diferença entre intenções e métodos de cada organização.

⁴⁰ Durante a existência da ONU, muitos foram os conflitos que eclodiram, principalmente no continente africano. No entanto, a única vez que existiu uma operação de paz sob a bandeira das Nações Unidas foi na guerra entre a Coreia do Norte e a Coreia do Sul, o que só foi possível porque a China estava representada não pela República Popular da China, mas sim por Taiwan e, por causa disso, a URSS estava boicotando o Conselho de Segurança da ONU. O CSNU autorizou explicitamente a autorização da bandeira das Nações Unidas pela força internacional de apoio à Coreia do Sul através da Resolução 84 de 1950 (PATRIOTA, 1998, p. 29).

⁴¹ Acordos com organizações regionais estão previstos no capítulo VIII da Carta de São Francisco.

Além dos problemas inerentes à Organização, houve outros resultantes da conjuntura internacional. Nos anos seguintes à criação da ONU, a lógica da Guerra Fria paralisou o funcionamento dos mecanismos de tomada de decisão da mesma, especialmente os relativos à segurança internacional como o Conselho de Segurança⁴². O conflito entre Estados Unidos e União Soviética dificultou a utilização do sistema de segurança coletiva, pois quase todas as regiões do planeta estavam sob a esfera de influência de uma das superpotências, o que inviabilizava a participação de países de um bloco em operações militares feitas do lado rival. A esse respeito, VORONKOV (1995, p.5) constata:

“Peace-keeping operations and enforcement measures could be neither efficient nor a focal point of UN activity during this time of mutual distrust and between the permanent members of the Security Council. Naturally, the UN bodies which had been established for peace-keeping and conflict resolution neither could, nor did become operational (such as the Military Staff Committee, for example)”.

Ocorreram 279 vetos no Conselho de Segurança durante a Guerra Fria (FONTOURA, 1999, p. 55). Desse modo, a quase totalidade das ações militares ocorridas neste meio século de Guerra Fria⁴³ foram realizadas de maneira unilateral por uma das superpotências⁴⁴.

Mesmo após o fim da Guerra Fria, a ONU não foi capaz de preencher as premissas básicas da segurança coletiva – a prevenção da guerra e a resistência coletiva à agressão. Em referência ao período pós Guerra Fria, Whittaker (1995, p. 10) verifica que na década de 1990 o mundo estava muito diferente de quando a ONU havia sido criada e novos desafios passaram a existir: tensões são criadas pelos métodos não sujeitos a compromissos de grupos nacionalistas e fundamentalistas assim como pela ação de terroristas. Conflitos

⁴² Contudo, segundo Patriota (1998, p. 28), “não obstante esses constrangimentos, pode-se identificar alguns casos de imposição de medidas coercitivas pelo CSNU durante a Guerra Fria: dois casos de intervenção (Coreia e Congo) e dois de sanções (África do Sul e Rodésia do Sul). O CSNU também procuraria impor a cessação das hostilidades no Oriente Médio e no conflito Irã-Iraque por intermédio de resoluções que se referiam ao Capítulo VII. Em outros casos, ainda, como no das Malvinas em 1982, o cessar-fogo seria exigido sem alusão a dispositivo específico do Capítulo VII, embora a referência da resolução 502 (1981) à ‘ruptura da paz’ a situasse naquele âmbito. Esses exemplos são ilustrativos da capacidade de improvisação do CSNU, e de seu *modus operandi* (...)”.

⁴³ Considera-se que a Guerra Fria tenha ocorrido entre os anos de 1947 e 1989.

⁴⁴ Como exemplo de ações unilaterais realizadas pela União Soviética têm-se as intervenções na Hungria (1956), na Checoslováquia (1968) e no Afeganistão (1979). Do lado norte-americano o melhor exemplo é a Guerra do Vietnã (1963-1975).

provocados por civis renderam, por vezes, quase que a impossibilidade de restauração da vida normal no Oriente Médio, América Central, Etiópia e Bósnia.

Enfim, os mecanismos previstos pela Carta da ONU para, através da coerção, impedir o uso da força no cenário internacional não funcionaram tão bem quanto o esperado. Mas isso não significa que as Nações Unidas não tenham obtido êxito em muitos dos seus intentos e buscado evoluir constantemente frente aos novos desafios apresentados pelo cenário internacional, tendo influências dos estudos acadêmicos que vão sendo desenvolvidos e considerando os erros do passado.

Com vistas a não cometer os mesmos erros da Liga das Nações, a ONU ainda que mantendo a visão prioritariamente idealista de Wilson⁴⁵, que dava base à segurança coletiva, tomou para si alguns elementos importantes de outras teorias das relações internacionais⁴⁶.

Um ponto essencial, trazido do realismo⁴⁷, que garantiu com que nas Nações Unidas, ao contrário da Liga, não houvesse esvaziamento de seus membros foi o fato de seu principal foro de tomada de decisões relativas à segurança internacional, o Conselho de Segurança das Nações Unidas ser composto por, além de seus seis e posteriores dez membros não permanentes⁴⁸, cinco membros permanentes, cada qual com poder de vetar as decisões. Os cinco membros permanentes eram os cinco Estados mais poderosos à época da formação da ONU, considerados os vitoriosos da Segunda Guerra Mundial. Isso levava em consideração a manutenção do equilíbrio de poder entre os principais Estados, assim como

⁴⁵ Whittaker (1995, p.4) apresenta um bom apanhado sobre o idealismo presente na formação das Organizações Internacionais. Segundo ele: *“idealism discerned three elements that should be realized: first, a state of what might be termed ‘disarmed peace’ among nations rather than rather than armed isolation; secondly, a collective resolve to deal with conflicts and aggression and build a system of shared security; thirdly, a code binding on all members of the syndicate, called the Covenant of the League in 1919 and the Charter of the UN in 1945. Partnership and law were the criteria for success. The secret dealings of the old diplomacy would be replaced openness and trust. The concept of ‘action the right of the powerful’ gives way to ‘action the duty of members’ of a responsible and responsive association. Unilateralism is inherently unstable”*.

⁴⁶ Whittaker (1995, p. 4) relata que ao fim das Guerras Mundiais, pareceu haver uma convergência de duas linhas de pensamento: uma idealista e outra realista e que isso foi uma mistura do que era considerado desejável e o que era considerado possível.

⁴⁷ Igualmente ao idealismo, Whittaker (1995, p.4) também apresenta uma excelente descrição do realismo encontrado nas Organizações Internacionais: *“realists, on the other hand, were less sure about the application of principles that worked best within the status quo, otherwise there were few guarantees Sovereignty was non-negotiable. Equality has limits for there are, after all, great and smaller states. In the shadow of a peace settlements, peace would be maintained (not necessarily created) on the “terms” settled by a concert of powers rather than built vaguely out of hopes and unrealistic expectations”*.

⁴⁸ Os quais possuem mandatos rotativos de dois anos cada e são escolhidos por voto pela Assembléia Geral.

refletia a diferença entre o poder dos países, dando aos mesmos diferentes níveis de responsabilidades na ONU. O sistema de veto também garantia que nenhuma decisão tomada pelo CSNU fosse contra os interesses das principais potências, tornando-as factíveis.

Além disso, as Nações Unidas, além de trabalharem com as políticas de segurança, deram grande ênfase para sua atuação em políticas paralelas, atuando dentro dos Estados através de suas agências e programas, os quais buscavam melhorar o nível de vida dentro dos países através do desenvolvimento econômico e social, visando minimizar os problemas enfrentados pelo país e trazer estabilidade ao mesmo⁴⁹. Neste sentido, podemos identificar fortes elementos da teoria do funcionalismo nas relações internacionais.

Conforme consta em Herz e Hoffmann (2004, p. 580), o funcionalismo⁵⁰, teoria concebida por David Mitrany, está fortemente associado à criação do sistema de agências especializadas na ONU. Segundo Griffiths (2004, p. 278), frente ao fracasso da Liga das Nações, Mitrany propunha uma forma diferente de cooperação internacional, que começaria lidando com assuntos transnacionais específicos (chamados “funcionais”) e que, com seu sucesso, levaria à expansão da cooperação para outros campos – isso consistiria na chamada ramificação, conceito que baseia a análise dos funcionalistas. Herz e Hoffman (2004, p. 59) enfatizam que a cooperação nessas esferas especializadas não representa uma ameaça frontal à soberania dos Estados e não tem implicações para a formulação autônoma de políticas externas voltadas para o interesse nacional, tornando-se assim aceitável para os

⁴⁹ Quanto a isso o artigo de Landsberg, publicado pelo periódico digital *United Nations Chronicle* descreve que “*In short, there is an urgent need that the United Nations and sovereign States balance State security issues with human security matters and the diplomacy of cooperation. It may in fact be that yesteryear's low politics is fast becoming today's and tomorrow's high politics, so that UN activities and influence should cease to be the exclusive preserve of Governments*”. Obviamente, esta é uma visão bastante positiva, talvez por isso endossada pela ONU. Mas não deixa de ser significativo que uma análise a respeito das atividades da ONU com enfoque convergente com a teoria funcionalista seja publicado pelas próprias Nações Unidas.

⁵⁰ Paul Taylor, aluno de Mitrany, sintetiza a abordagem do funcionalismo da seguinte forma: “O homem pode se afastar da sua lealdade ao Estado-nação pela experiência da cooperação internacional bem sucedida; a organização internacional arranjada de acordo com as exigência da tarefa pode aumentar o bem Estados indivíduos além do âmbito que o Estado possa lhes proporcionar. Tanto os indivíduos quanto os grupos poderiam aprender os benefícios da cooperação (...) criando interdependências e enfraquecendo as bases mais importantes do Estado-nação” (GRIFFITHS, 2004, p.279).

atores globais. Para execução dessa cooperação são utilizadas, principalmente, as agências internacionais e seus mandatos específicos⁵¹.

Essa teoria de Mitrany é especialmente importante para o debate sobre manutenção da paz, uma vez que ele considera que esse sistema baseado na cooperação interestatal poderá evoluir para um “sistema de paz que funcione”. Segundo o autor, “devemos colocar nossa fé não em uma paz protegida (tal como a segurança coletiva), mas em uma paz que funcione; não seria nada menos do que a idéia e a inspiração de paz social, considerada em seu alcance mais amplo” (MITRANY, apud GRIFFITHS, 2004, p. 278).

Nesse sentido, haveria uma evolução entre a Liga das Nações e a ONU. Ainda que a primeira também tenha tido um papel importante em outros campos que não o impedimento do uso da força e que tenha feito uso de órgãos especializados para tratar de alguns assuntos específicos⁵², a ONU ampliou muito esta atuação subdividindo a demanda que recebia entre diversos órgãos e entre suas várias agências especializadas e programas⁵³, cada qual com seu mandato específico, diversos temas⁵⁴, como por exemplo o combate ao tráfico de drogas (Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime – UNDOC), educação, ciência e cultura (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO), saúde (Organização Mundial de Saúde – OMS), desenvolvimento (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), meio ambiente (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA), dentre outros.

Podemos também notar que a utilização de agências, com sua forte influência nas políticas que não são diretamente ligadas com a segurança dos Estados, implicam o

⁵¹ Sendo que os especialistas que trabalham nas organizações internacionais seriam atores centrais, pois têm identidade profissional com colegas de diferentes partes do mundo, o que pode vir a ultrapassar sua identidade com o Estado nacional (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 60).

⁵² A Liga das Nações possuía alguns órgãos especializados, os quais posteriormente foram transformados em órgãos da ONU: a Organização de Saúde (que passou a ser a OMS), o Comitê de Nutrição (futura Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO), Comitê para Cooperação Intelectual (futura UNESCO); a Comissão para Mandatos Permanentes (que passou a ser o Conselho de Tutela); e o Escritório Nansen (que teve seu trabalho continuado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR).

⁵³ A ONU possui seis órgãos principais. Cinco deles – a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela e o Secretariado – são sediados em Nova York, nos Estados Unidos. O sexto órgão, a Corte Internacional de Justiça, localiza-se em Haia, na Holanda. As Nações Unidas também possuem trinta organizações afiliadas espalhadas pelo mundo, as quais auxiliam na solução de diferentes problemas. Todas estas organizações possuem seus próprios corpos de governo, orçamentos e secretariados.

⁵⁴ Em seu site oficial www.un.org, os órgãos coordenados pelo sistema ONU estão listados subdivididos em mais de 40 temas como, por exemplo, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, terrorismo, comércio e desenvolvimento, ciência e tecnologia, educação, meio ambiente, refugiados, dentre outros.

desenvolvimento dos países (e conseqüente aumento da estabilidade da região) e a criação de vínculos não só entre si, mas com os organismos internacionais (aumentando a esfera de influência dos últimos). Portanto, foi um importante passo as Nações Unidas e a sociedade internacional preocuparem-se em estabelecer a paz através de outros métodos que não a coerção contra o uso ilegal da força.

1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante notar que desde o século XIX existem organizações internacionais que se dedicam em prol da paz internacional. Contudo, nenhum dos esforços até agora existentes chegou ao sucesso absoluto: a agressão nunca deixou totalmente de ser utilizada como forma de atingir objetivos na esfera internacional. Mas isso não significa que não tenham ocorridos progressos, sendo a proibição do uso da força um dos principais, assim como o uso da cooperação internacional como forma de estreitar os laços entre as diversas nações e promover relações pacíficas entre elas.

Além disso, houve considerável evolução nas principais organizações internacionais com o intuito de garantir a paz e a segurança internacional: a Liga das Nações e as Nações Unidas. Ambas e, especialmente, a última adaptaram-se no decorrer de sua existência como forma de enquadrarem-se ao cenário que lhes era apresentado.

Uma vez que os mecanismos previstos na Carta de São Francisco não foram, em parte, colocados em prática, a ONU precisou buscar novas formas de manter a paz. Isso fez com que a Organização incorporasse outros pensamentos relativos à paz diferentes dos que influenciaram sua criação na década de 1940, sempre objetivando tornar-se efetiva e tendo em mente seus propósitos⁵⁵ e princípios.

⁵⁵ Segundo a publicação “ABC das Nações Unidas” (CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL, 1997, p. 6), os propósitos que guiam as Nações Unidas são: “MANTER a paz e a segurança internacionais; DESENVOLVER relações amistosas entre as nações; REALIZAR a cooperação internacional para resolver os problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural e humanitário, promovendo o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; SER UM CENTRO destinado a harmonizar a ação dos povos para a consecução desses objetivos comuns”.

CAPÍTULO 2 – PÓS-CONFLITO

O presente capítulo propõe-se a demonstrar como as Nações Unidas lidam com cenários pós-conflito, principalmente através da descrição das operações de consolidação da paz (*peacebuilding*), formuladas especialmente para este propósito. Para tanto, primeiramente, são brevemente descritas as demais operações de paz das Nações Unidas, com vistas a situar as operações de *peacebuilding* dentro do conjunto de atividades para a manutenção da paz desenvolvidas pela ONU.

Logo após, é descrito o cenário que fez com que as operações de consolidação da paz fossem necessárias, assim como os objetivos das operações de consolidação da paz, o seu funcionamento e a importância destas operações para que não haja reincidência do conflito. Este trabalho também relata as falhas e possíveis correções dessas operações, mostrando que elas não possuem limites e definições rígidas, estando em evolução e, ultimamente, conquistando um papel mais importante no rol de atividades da ONU.

2.1 OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Quando solicitada a agir em um cenário que se enquadre nas situações descritas nos capítulos VI e VII da sua Carta, a ONU geralmente o faz através de operações de paz⁵⁶.

⁵⁶ Whittaker (1995, p. 27) descreve que “*the term peacekeeping is not to be found in the Chapter of the UN, yet, every newspaper and the daily TV screen are filled with the pictures and the dramatic account of the UN*”

Contudo, não há referência às mesmas na Carta, nem existe consenso sobre estas categorias ou sequer um pronunciamento da Assembleia Geral da ONU sobre o assunto (FONTOURA, 1999, p. 31)⁵⁷.

Segurança coletiva e operações de paz são fundamentalmente diferentes. Mas como a resposta coletiva a agressões nunca foi materializada da forma que previram os fundadores da ONU, a Organização teve que buscar novas opções (WHITTAKER, 1995, p. 27). Assim, conforme relatado por Patriota (1998, p. 30), as operações de paz foram sendo criadas e evoluindo de acordo com a necessidade das Nações Unidas⁵⁸:

“as chamadas ‘operações de paz’, que hoje absorvem boa parte da atenção do CSNU e recursos financeiros superiores aos do orçamento regular da ONU, foram sendo concebidas de forma não sistemática com base em parâmetros doutrinários destinados a assegurar seu caráter imparcial, tais como a obtenção prévia do consentimento das partes e a admissão do uso da força em último caso e, em auto-defesa, apenas”.

Tendo em vista essa situação e as importantes mudanças ocorridas no cenário internacional com o fim da Guerra Fria, em 1992, Boutros-Boutros Ghali, Secretário Geral da ONU àquele tempo, foi solicitado a fazer um relatório sobre as Operações de Paz da Organização. O momento era de otimismo, acreditava-se que, com o fim da Guerra Fria e com as muitas lições aprendidas com o período anterior, haveria um novo espaço para a defesa da paz mundial⁵⁹. Este relatório produzido pelo Secretário Geral chama-se Uma Agenda para a Paz e teve, em 1995, um complemento chamado Suplemento para uma Agenda para a Paz.

Além da chamada diplomacia preventiva – que, segundo o artigo 20 do relatório Uma Agenda para a Paz (UNITED NATIONS, 1992), é uma ação para prevenir que

peacekeepers, the Blue Berets, at work”. Além disso, em 1988, os *peacekeepers* receberam um Prêmio Nobel da Paz por seu trabalho.

⁵⁷ No entanto, existe raiz constitucional para as operações de paz nas medidas provisórias de que trata o artigo 40 da Carta de São Francisco (CARDOSO, 1998, p. 41).

⁵⁸ Uma vez que a ONU não tinha acesso às ferramentas necessárias (como por exemplo os efetivos militares à sua disposição) para fazer valer os dispositivos da Carta, a Organização precisou adequar-se e desenvolver métodos próprios. As operações de paz foram frutos dessa adaptação. A esse respeito, Kjell Skjelsbaek discorre: “com frequência se desconhece que as operações de manutenção da paz não são, nem foram concebidas como alternativa para o sistema de segurança coletiva, mas que, na ausência deste último, tal como definido no Capítulo VII da Carta, as operações de paz podem ser um instrumento útil para a contenção ou a administração de conflitos” (SKJELSBÆK, 1990, p. 53, apud CARDOSO, 1998 p. 18).

⁵⁹ De acordo com Cardoso (1998, p.57), “em 1992 as operações de paz da ONU estavam na ordem do dia. Enquanto treze operações de paz haviam sido estabelecidas de 1945 a 1987, um total de quatorze novas operações haviam sido criadas desde 1988 – quando lhes fora concedido o prêmio Nobel da Paz.”

disputas ocorram entre as partes, para prevenir que disputas existentes transformem-se em conflitos e para limitar a difusão dos últimos – até a formulação do relatório, as atividades da ONU dividiam-se basicamente entre operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) e de promoção da paz (*peacemaking*).

Segundo Fontoura (1999, p. 32), as operações de manutenção da paz:

“tratam das atividades levadas a cabo no terreno com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças etc.) e sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito. Nos anos 90, essas operações passaram a ser utilizadas, mormente, em contendas de natureza interna, caracterizadas, muitas vezes, por uma proliferação de atores ou pela falta de autoridade no local. Nessas circunstâncias, questiona-se o recurso indiscriminado às operações de manutenção da paz, visto que a situação volátil que enfrentam no terreno exige cada vez mais que os integrantes disponham de armas para fazer cumprir o seu mandato e mesmo para autodefesa”.

E, ainda de acordo com Fontoura (1999, p. 31), as operações de promoção da paz:

“designam as ações diplomáticas posteriores ao início do conflito, para levar as partes litigantes a suspender as hostilidades e a negociarem. As ações de promoção da paz baseiam-se nos meios de solução pacífica de controvérsias previstos no capítulo VI da Carta das Nações Unidas, os quais podem incluir, em casos extremos, dependendo do mandato dos mediadores, o isolamento diplomático e a imposição de sanções, adentrando então nas ações coercitivas previstas no capítulo VII”.

De fato, estas operações não se enquadram nem no Capítulo VI nem no VII da Carta, já que segundo Patriota (1998, p. 30), “apesar de seu caráter militar, essa modalidade de intervenção havia sido concebida e aperfeiçoou-se como um instrumento não coercitivo e não atentatório à soberania”. Por isso, Dag Hammarskjöld, Secretário Geral da ONU entre 1953 e 1961, situou-as em um imaginário capítulo VI e ½ (PATRIOTA, 1988, p.30)⁶⁰.

⁶⁰ As medidas do capítulo VII, teriam maior equivalência com as chamadas operações de imposição da paz. O termo imposição da paz (*peace enforcement*) surgiu com o capítulo IV de Uma Agenda para a Paz. Dentro dos escopos da reforma da ONU, essa também passou a considerar a hipótese de utilizar operações mais robustas, que permitissem um uso mais amplo da força. Por isso, no relatório Uma Agenda para a Paz, Boutros-Boutros Ghali recomenda que o Conselho de Segurança considere a utilização de unidades de imposição da paz. Segundo Fontoura (1999, pp. 32 e 33), “imposição da paz corresponde às ações adotadas ao abrigo do capítulo VII da Carta, incluindo o uso de força armada para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais em situações nas quais o CSNU tenha determinado a existência de uma ameaça à paz ou ato de agressão. Nesses casos, o CSNU tem delegado a coalizões de países ou a organizações regionais e sub-regionais a execução mas não a condução política do mandato de intervenção. Muitos autores vêm criticando

2.2 OPERAÇÕES DE CONSOLIDAÇÃO DA PAZ (*PEACEBUILDING*)

2.2.1 Criação das Operações de Consolidação da Paz

Segundo o relatório Uma Agenda para a Paz, existe uma nova demanda por assistência técnica (não contemplada nas operações anteriormente citadas, mas que seriam complementares a essas⁶¹) que as Nações Unidas têm a obrigação de suprir quando solicitada: suporte para a transformação de estruturas nacionais deficientes e para o fortalecimento de novas instituições democráticas.

Essa nova demanda surgiu, em parte, devido a uma das principais mudanças que geraram transformação na natureza da atuação da ONU para estabelecer a paz. A partir da segunda metade do século XX, a grande maioria dos conflitos passou a ocorrer não mais entre Estados mas no interior desses. Os conflitos puseram-se assim a envolver toda uma complexidade de fatores que tornam inviável o acionamento do sistema de segurança coletiva.

Grande parte dos conflitos surgidos na segunda metade do século XX refere-se a lutas de libertação nacional, reconhecidas como recurso legal à força⁶². Portanto, uma vez que o uso da força é legítimo, não caberiam as coerções descritas nos Capítulos VI e VII da Carta para impedir o mesmo. Também não é permitido que atores externos assistam uma das partes dos conflitos internos⁶³, o que impediria a interferência da ONU nos mesmos a não ser em caso de ajuda humanitária⁶⁴.

a abrangência dessa categoria, que estaria abarcando, por exemplo, as intervenções em cenários de desastres humanitários, que mereceriam uma classificação à parte”. Segundo Whittaker (1995, p. 28), só ocorreram duas operações com base na imposição da paz: a Guerra da Coreia de 1951 a 53 e a do Golfo, de 1991.

⁶¹ O artigo 55 do relatório Uma Agenda para a Paz afirma que “*Peacemaking and peace-keeping operations, to be truly successful, must come to include comprehensive efforts to identify and support structures which will tend to consolidate peace and advance a sense of confidence and well-being among people (...)*”.

⁶² O Jurista Celso de Albuquerque Mello (1997, p. 119) descreve que “(...) tem sido considerado que desde 1960 o Direito Internacional Público tem reconhecido o uso da força aos movimentos de libertação nacional”.

⁶³ É importante citar que além das lutas de libertação nacional existem outras questões que estão levando os conflitos internacionais a ocorrerem no interior dos Estados, o que complica sobremaneira a atuação da ONU. De acordo com Voronkov (1995, p. 9), um exemplo é a violação dos direitos humanos de minoria étnicas e

Ficou difícil identificar quem são os agressores e impossível lidar com eles da forma tradicional, com foco no impedimento ao uso da força. As medidas coercitivas não teriam bons resultados, uma vez que os atores do conflito passaram a ser, em sua maioria, grupos dentro do próprio Estado, que não podem simplesmente ser apartados, mas que demandam medidas para a pacificação da região, que garantam a estabilidade do país e a convivência pacífica dos seus habitantes⁶⁵. Se forem utilizados isoladamente, os mecanismos tradicionais de manutenção da paz não surtem o resultado esperado e, geralmente, as hostilidades são retomadas⁶⁶.

A comunidade internacional passou então a, finalmente, reconhecer a complexidade dos conflitos e da violência e a necessidade de uma compreensão ampla das causas do conflito, assim como agir de forma a reconciliar as partes e reintegrar a sociedade. Passou a ficar clara a necessidade de haver um diálogo de tal forma que esses grupos voltem a ser reintegrados à sociedade, tenham relações de cooperação entre si e as hostilidades não reiniciem⁶⁷.

Assim, através do já citado Uma Agenda para a Paz é criado o termo *post-conflict peacebuilding*, cuja definição encontra-se no artigo 21 do relatório: “*action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict*” (UNITED NATIONS, 2002).

De acordo com Whitaker (2005, p.32), “*peacebuilding is to be the objective of UN peacekeepers in Boutros Ghali’s view (...) clearly, the main emphasis was now to be on*

nacionais, que está causando conflitos violentos em escala internacional. O autor frisa que exemplos disso são a antiga Iugoslávia, Moldávia e Geórgia.

⁶⁴ “Em 1995, o Instituto de Direito Internacional considera que é proibida a assistência às partes em luta, mas adota que a assistência humanitária é lícita” (MELLO, 1997, p. 377).

⁶⁵ Nesse sentido, Whittaker (1995, pp. 10 e 11) afirma que não é possível chegar à paz se as comunidades estão atormentadas pela violência, fome, sede e doenças, ou a elas são negados transporte e comércio eficientes.

⁶⁶ De acordo com o texto site do Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas, “*Conflicts may restart for numerous reasons. In some cases factions were planning to launch a fresh assault all along and had only been using the lull in fighting to regroup. Other times there is a loss of faith during the peace process, and even when all sides genuinely want to work out their differences peacefully, they may simply not have the means to do so.*”

⁶⁷ Conforme Galtung explica (disponível em: <http://www.transcend.org/>. Acessado em: 24/02/2005), abafar um conflito mantém a agressividade latente, o que é uma forma de violência extremamente prejudicial, pois tem efeitos psicológicos e sobre a cultura, que dificilmente podem ser amenizados. Cedo ou tarde, esta violência resulta em um novo conflito, ainda mais enraizado e de difícil solução do que o primeiro.

programmes to reconstitute rather than merely to restore. A crisis was to be anticipated rather than mopped up after it had occurred”.

Vale lembrar que, até então, existiam ações internacionais para auxiliar países que haviam passado por conflitos e para a reconstrução de Estados⁶⁸, mas não havia uma diretriz internacional específica a este respeito nem a concretização desta prática como parte das operações de paz das Nações Unidas.

Atualmente, existem dez operações consolidação da paz em andamento, a grande maioria delas atuando em conflitos intra-estatais: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, United Nations Observer Mission in Bougainville, United Nations Peace-building Office in the Central African Republic, Office of the Special Representative of the Secretary-General for the Great Lakes Region, United Nations Peace-building Support Office in Guinea-Bissau, Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East, United Nations Political Office for Somalia, United Nations Tajikistan Office of Peace-building, Representative of the Secretary-General for West Africa, United Nations Assistance Mission for Iraq⁶⁹.

Sobre o *peacebuilding*, Fontoura (1999, p.32) descreve que:

“Consolidação da paz (*post-conflict peacebuilding*) refere-se às iniciativas executadas na sequência da assinatura de um acordo de paz, visando a fortalecer o processo de reconciliação nacional por meio de implementação de projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, a recuperar a infra-estrutura física e a ajudar na retomada da atividade econômica. Essas ações, voltadas basicamente para o desenvolvimento econômico e social do país anfitrião, são empreendidas preferencialmente por outros órgãos das Nações Unidas, mas, dependendo das dificuldades no terreno, podem requerer a atuação militar”.

O artigo 55 de Uma Agenda para a Paz (UNITED NATIONS, 2002) explica que faz parte do *peacebuilding*, o desarmamento das antigas partes beligerantes e restauração da ordem, a custódia e possível destruição de armas, repatriação de ex-refugiados, apoio em treinamento e aconselhamento para o pessoal de segurança, monitoramento de eleições, esforços avançados para a proteção dos direitos humanos, reforma ou reforço das

⁶⁸ A cooperação internacional para reconstrução de países acontece desde o século XX, e tem como seus expoentes os casos do Japão e Alemanha pós-II Guerra Mundial. Mesmo a atuação institucional neste campo acontece desde a época da Liga das Nações, podendo ser citada sua atuação na reconstrução de Áustria e Hungria, anteriormente descritos.

⁶⁹ Ver anexo I desta Monografia.

instituições governamentais e promoção de processos formais e informais de participação política.

Já o artigo 56 complementa informando que ao fim da guerra, o *peacebuilding* deve tomar a forma de projetos concretos de cooperação que conectem dois ou mais países em uma relação de benefícios mútuos⁷⁰, que pode contribuir não só para o desenvolvimento econômico e social, mas também para aumentar a confiança entre os países que é tão fundamental para a paz⁷¹.

Neste sentido, Boutros-Boutros Ghali detalha na continuação do artigo 56 quais os seus planos para o *peacebuilding* no pós-guerra:

“(...) I have in mind, for example, projects that bring States together to develop agriculture, improve transportation or utilize resources such as water or electricity that they need to share, or joint programmes through which barriers between nations are brought down by means of freer travel, cultural exchanges and mutually beneficial youth and educational projects. Reducing hostile perceptions through educational exchanges and curriculum reform may be essential to forestall a re-emergence of cultural and national tensions which could spark renewed hostilities.”

No relatório “*Post-Conflict Peace-Building Revisited: achievement, limitations, challenges*” preparado para Conferência sobre *Peacebuilding* da Academia Internacional para Paz realizada em 2004, Neclâ Tschirgi⁷² (2004, p. 22) consideraria que a visão das Nações Unidas, também endossada por outras organizações multilaterais e bilaterais, consista no entendimento de que paz, desenvolvimento, direitos humanos e democracia estão interligados e precisam ser buscados conjuntamente. Segundo a autora, estes “valores” são promovidos e desenvolvidos não apenas como metas desejáveis, mas também como elementos chave para a prevenção de conflitos internacionais e da agenda para a

⁷⁰ Este trabalho consiste no que se usa chamar de cooperação técnica internacional, que vem a ser uma das principais função das agências especializadas da ONU, como por exemplo o PNUD.

⁷¹ Este entendimento vai ao encontro da teoria funcionalista, conforme explicado no capítulo 1 desta monografia.

⁷² Tschirgi é vice-presidente da Academia Internacional para a Paz e diretora do *Security-Development Program*. Antes disso, ela era líder de grupo da “*Peacebuilding and Reconstruction Initiative*” do *International Development Research Centre* do Canadá.

consolidação da paz. A autora (2004, p. 5) ainda considera que estas estratégias são parte do “internacionalismo liberal”, estando baseados no conceito de “paz liberal”⁷³.

A partir deste entendimento, e tendo em vista que o fim da Guerra Fria possibilitou uma mudança do seu enfoque em termos de manutenção da paz⁷⁴, a ONU passou a considerar que para chegar à paz seriam necessários a construção e o desenvolvimento de bases sociais, políticas, econômicas e culturais sólidas. Esse foi o grande passo para o desenvolvimento de uma cultura de reestruturação das nações devastadas, como forma fundamental de manter-se a paz.

2.2.2 Importância da Consolidação da Paz

Por diversas vezes, mesmo que um conflito tenha sido encerrado através de um acordo de paz e que tenha todo o apoio da sociedade internacional para um entendimento pacífico entre as partes envolvidas, e até mesmo capacetes azuis da ONU em campo, dentro de pouco tempo as hostilidades foram retomadas⁷⁵.

Johan Galtung⁷⁶ considera que existam quatro motivos principais para que a violência ecloda – considerados raízes ou causas da violência. No primeiro caso, a

⁷³ Para Tschirgi (2004, p. 5), as estratégias internacionais para a prevenção de conflitos e *peacebuilding* têm convergido, transformando-se em parte do que é conhecido como “internacionalismo liberal”. A metodologia internacional com referência ao *peacebuilding* e à prevenção de conflitos estaria baseada no conceito de “paz liberal” (“*liberal peace*”) que deriva de uma longa tradição de teoria e prática liberal ocidental. Ela explica que a paz liberal vê a liberalização política e econômica como antídotos efetivos para conflitos violentos. Portanto, promoção dos direitos humanos, democracia, eleições, constitucionalismo, regras do direito, direito de propriedade, governabilidade e economia neoliberal teriam tornado-se parte e uma parcela da estratégia internacional de *peacebuilding*.

⁷⁴ Quanto a isso, discorre Voronkov (1995, p. 5): “(...) *the dominating conceptions of security during the Cold War promoted UN involvement in diplomatic efforts to address problems of military doctrines and strategies, arms control and disarmament, arms trade, confidence and security building measures in their military dimensions, and verification and control over existing military potentials and agreements in the field of arm control and disarmament. The prominent role of these problems to the detriment of non-military security issues at that time was reflected in the structures and programs of the UN.*” O fim da Guerra Fria levaria, pelo contrário, a um maior enfoque nos temas não-militares na Organização.

⁷⁵ Segundo Tschirgi (2004, p. 10), “(...) *there is a strong evidence of recidivism in many post-conflict countries, as witnessed in Eritrea-Ethiopia, Angola, Sierra Leone, and Haiti. Longitudinal research undertaken by Collier and colleagues indicate that there is almost a forty-four percent risk of a country reaching the end of a conflict to return to conflict within five years*”.

⁷⁶ Professor para estudos da paz e diretor da Transcend, uma organização para paz e desenvolvimento que trabalha para transformação de conflitos por meios pacíficos, Johan Galtung é considerado figura chave da

violência é usada para incapacitar a outra parte e tornar possível a imposição de seus próprios objetivos. Em segundo lugar, estaria a agressão advinda da frustração por ter sido subjugado por alguém – a violência vinda do ódio. Em terceiro, estaria a oportunidade de ganhar honra e glória (no caso de vitória); ou mesmo de mostrar coragem, ganhando honra e dignidade (no caso de não vencer). Por último, ainda conforme o entendimento de estaria a violência como forma de vingança pela violência que está sendo sofrida neste momento ou que o foi no passado (GALTUNG, disponível em: <http://www.transcend.org/>, acessado em: 24/02/2005.).

Além disso, ele nos mostra que existem três tipos de violência⁷⁷:

Violência Direta	Violência Estrutural	Violência Cultural
<ul style="list-style-type: none"> - visível; - há intenção de ferir; - atores violentos; - destrutiva; - ataque direto ao corpo, mente e espírito humanos e à natureza. 	<ul style="list-style-type: none"> - invisível; - sem intenção de ferir; - atores são qualquer pessoa envolvida; - ainda que tenha efeitos lentos, é tão ou ainda mais destrutiva que a violência direta; - Abrange repressão e exploração; - pode ser consequência de uma violência direta de conquistas ou repressões anteriores (como colonialismo, escravidão e exploração econômica). 	<ul style="list-style-type: none"> - invisível; - clara intenção de ferir; - seus principais atores são pessoas que têm influência sobre os demais (ex. padres, intelectuais), mas atinge toda sociedade; - legitima as duas outras formas de violência.

Nota-se então que a violência é algo muito mais complexo do que o simples ato de agressão e que os conflitos possuem raízes que têm relação direta com relações conflituosas ou de violência anteriores. Isso nos leva a uma das razões que levam a violência a ser

criação da disciplina de estudos para a paz e sobre os conflitos (UNITED NATIONS DISASTER MANAGING TRAINING PROGRAMME, 2000, p.3).

⁷⁷ Além do texto acima citado, para elaboração desta tabela foi consultado o manual de treinamento do Programa das Nações Unidas para Gestão de Desastres, de autoria de Johan Galtung “Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method)”.

retomada após o fim de diversos conflitos. Na ausência de uma reconciliação eficaz, a tendência é que os resquícios de um conflito passem a ser as causas de um novo conflito⁷⁸.

Por isso, muitas das operações de paz da ONU que não englobavam um trabalho a fim de eliminar as causas do conflito⁷⁹, reconstruir o Estado e a reconciliar as partes, enfrentavam, eventualmente, a retomada das hostilidades.

Ademais, os efeitos invisíveis da guerra podem ser ainda mais prejudiciais do que os visíveis. Seguindo a lógica de Galtung entende-se que as marcas físicas da guerra, assim como os prejuízos econômicos podem, com o passar do tempo e com investimento externo, serem recuperados. Todavia, os efeitos estruturais e culturais da violência demandam um trabalho muito mais denso, que as operações de consolidação da paz propõem-se a tratar.

Outro ponto importante é o fato de as operações de consolidação da paz diferirem das intervenções que eram feitas por Estados, baseadas em seus próprios interesses (muitas vezes de cunho imperialistas ou colonialistas⁸⁰). Ao contrário dessas, as operações de consolidação da paz seguem, obrigatoriamente, todos os princípios das Nações Unidas, incluindo os de imparcialidade e de não intervenção sem o consentimento do Estado a receber a operação.

Além disso, dada a sua universalidade e alta capacitação, a ONU é a entidade mais adequada para atuar nestes casos, estando sua autoridade para agir no fato de as atividades de consolidação da paz serem parte integrante da estratégia internacional para a manutenção da paz, sendo, portanto, parte do mandato das Nações Unidas.

2.2.3 Evolução da Consolidação da Paz

Segundo o relatório do Painel para as Operações de Paz da ONU, mais conhecido como “*Brahimi Report*” (UNITED NATIONS, 2000), as operações de *peacebuilding* buscam mais do que a simples ausência de guerra, incluindo atividades como: reintegração

⁷⁸ Uma vez que as causas do conflito não sejam tratadas, elas ainda estarão presentes mesmo após o fim do mesmo; a elas juntam-se a raiva e demais pontos negativos desenvolvidos no decorrer do primeiro conflito e, assim, forma-se um cenário propício para que as hostilidades sejam retomadas..

⁷⁹ O documento Uma Agenda para a Paz descreve que as mais profundas causas dos conflitos são as disparidades econômicas, a injustiça social e a opressão política

⁸⁰ Como, por exemplo, as agressões estadunidenses ao Haiti (1915 – 1934), à República Dominicana (1916 – 1924) e a Honduras (1923 – 1933); da URSS ao Afeganistão (1979), e à Hungria (1956 – 1968).

de ex-combatentes à sociedade civil; fortalecimento da aplicação das leis (com o treinamento e reestruturação de polícias locais, e a reforma judicial e penal, por exemplo); promoção dos direitos humanos através do monitoramento, da educação e da investigação de abusos; auxílio técnico para o desenvolvimento da democracia (incluindo apoio ao processo eleitoral e à existência de uma mídia livre); e promoção da resolução de conflitos e de técnicas de reconciliação⁸¹.

Todavia o próprio relatório enfatiza que o *peacebuilding* não se limita a estas atividades nele descritas, podendo ser necessárias durante o seu mandato outras atividades como o combate à corrupção, retirada de minas, combate à AIDS e outras doenças, dentre outras.

Segundo Tschirgi (2003, p. i), ao longo da década de 1990, começou a ser desenhada uma estrutura normativa mais ampla, que reconhece que o *peacebuilding* é uma área importante para a consideração internacional. A agenda de segurança foi ampliada, passando a incluir a segurança humana, com campanhas internacionais para banir as minas anti-pessoal, para regular as armas pequenas e armamentos leves e para a criação de cortes internacionais criminais. Direitos humanos, justiça, reconciliação, proteção humanitária, governabilidade, e regras do direito foram crescentemente aceitas como dimensões importantes do *peacebuilding*.

Apesar destas definições, na realidade, mesmo com seus mais de dez anos de existência e das diversas análises a seu respeito⁸², ainda não há um entendimento nem doutrina comuns sobre as operações de *peacebuilding*. As Nações Unidas esforçam-se para identificar as necessidades existentes e adaptarem-se a elas, assim como para reconhecer

⁸¹ Segundo o manual “Reconciliation after violent conflict” (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, 2003, p. 12), “Reconciliation is an over-arching process which includes the search for truth, justice, forgiveness, healing and so on. At its simplest, it means finding a way to live alongside former enemies – not necessarily to love them, or forgive them, or forget the past in any way, but to coexist with them, to develop the degree of cooperation necessary to share our society with them, so that we all have better lives together than we have separately.” Galtung (Disponível em: <http://www.transcend.org/>. Acessado em: 24/02/2005) mostra que reconciliação é um tema com raízes psicológicas, sociológicas, teológicas, filosóficas e humanas profundas, sem que ninguém saiba exatamente como trabalhar com ela (ele próprio propõe 12 métodos em seu texto). Ele considera que existam três atores principais: a vítima, o perpetrador e uma terceira parte – onde encaixar-se-iam as organizações internacionais). À terceira parte caberia administrar a relação entre o perpetrador e a vítima ou tomar esta relação para si próprio, punindo o perpetrador e/ou confortando a vítima.

⁸² Muitos deles nos moldes “*lessons learned*”, bastante peculiar às Nações Unidas e que mostram que a Organização busca aprimorar seu conhecimento e prática neste ramo

problemas e corrigi-los⁸³ – as operações de *peacebuilding* estão, portanto, em constante evolução.

2.2.4 Relação entre as operações de consolidação da paz e as demais operações de paz das Nações Unidas

Ainda que a princípio estas operações tenham sido imaginadas como uma forma de identificar e dar apoio a estruturas para fortalecer e solidificar a paz em países que tenham passado por conflito, de forma a evitar o retorno do mesmo. Na década de 1990, este conceito tornou-se mais amplo, combinando prevenção de conflitos, gerência de conflitos e reconstrução pós-conflito. Atualmente, *peacebuilding* não é um termo com definição precisa, sendo comumente acompanhado do qualificativo “pós-conflito” para referir-se aos esforços internacionais para apoiar os países que emergem de um conflito e para garantir os acordos de paz.

Isso ocorre porque a relação entre as operações de consolidação da paz e diplomacia preventiva é muito próxima⁸⁴. Não coincidentemente, também foi o mesmo relatório Uma Agenda para a Paz que apresentou a diplomacia preventiva como uma política oficial das Nações Unidas, em 1992. Segundo Tschirgi (2003, p. 1), as atividades do *peacebuilding* foram gradualmente passando a abranger métodos integrados de lidar com conflitos violentos nas diferentes fases do ciclo do mesmo, o que fez com que prevenção de conflitos e *peacebuilding* passassem a ser considerados dois lados da mesma moeda.

⁸³ Um dos pontos positivos das Nações Unidas é a sua flexibilidade. Ao invés de atuar com metodologias fixas, a Organização entende que cada caso deve ser tratado diferenciadamente, de acordo com os fatores que influenciam a situação. Via de regra o *modus operandi* de cada operação de paz é negociado com os parceiros (tanto os parceiros locais como os demais colaboradores, incluindo a sociedade civil) de forma a evitar os erros das intervenções imperialistas, que não levam em conta as especificidades e impõem suas regras. Além disso, a ONU costuma manter um acompanhamento atualizado de suas atividades e produzir estudos identificando seus erros e acertos, de forma a melhorar nas próximas atuações. Obviamente, na prática as ações Unidas não são tão eficientes como deveriam. Ainda que existam muitos estudos, atividades com resultados positivos em uma operação podem resultar num desastre em outra. E a adaptação da Organização às especificidades de cada local depende da percepção apurada e competência dos funcionários da ONU – o que, certamente, pode falhar.

⁸⁴ Lê-se no Artigo 57 do Relatório Uma Agenda para a Paz (UNITED NATIONS, 2002): “*in surveying the range of efforts for peace, the concept of peace-building as the construction of a new environment should be viewed as the counterpart of preventive diplomacy, which seeks to avoid the breakdown of peaceful conditions. When conflict breaks out, mutually reinforcing efforts at peacemaking and peace-keeping come into play. Once these have achieved their objectives, only sustained, cooperative work to deal with underlying economic, social, cultural and humanitarian problems can place an achieved peace on a durable foundation. Preventive diplomacy is to avoid a crisis; post-conflict peace-building is to prevent a recurrence.*”

Quanto à articulação entre as operações de paz das Nações Unidas, enquanto as operações de *peacemaking* e *peacekeeping* buscam soluções imediatas para cessar o uso da força, o *peacebuilding* trata das causas e das conseqüências do conflito sendo sempre um processo e não um conjunto de ações isoladas. Segundo o relatório Suplemento para Uma Agenda para a Paz, essa situação fica muito complicada quando uma operação de *peacebuilding* precisa ser realizada em um local onde não houve operação de *peacemaking* nem *peacekeeping*. Caberia a essas fases anteriores identificar as medidas necessárias a serem conduzidas pelas operações de consolidação da paz e negociá-las com as autoridades locais.

Se considerados os três tipos de violência de Galtung, acima descritos, de acordo com o manual *Conflict Transformation by Peaceful Means* (UNITED NATIONS DISASTER MANAGING TRAINING PROGRAMME, 2000), pode-se dizer que a ONU faz um trabalho bastante completo, atingindo cada um dos tipos de violência descritos por Galtung.

O *peacemaking*, cria as bases políticas para conduzir ao fim da violência direta e começa a trabalhar a violência cultural. Isso porque claramente seu maior objetivo é cessar as hostilidades existentes. Esse tipo de operação também conduz esforços diplomáticos para que as partes negociem entre si e busquem uma solução pacífica para suas diferenças (combatendo assim a violência cultural).

O *peacekeeping* controla a violência direta, através do monitoramento da região para evitar que o uso da força volte a ser empregado.

Já o *peacebuilding* não se envolve com a violência direta, passando a existir somente após o acordo e paz. Sua principal função é trabalhar a violência estrutural, ou seja, as conseqüências de uma violência direta anterior que ficam enraizadas na população e geram ódio entre as partes. Além disso, as operações de consolidação da paz também tratam da violência cultural, ou seja, procuram refrear o entendimento de que a violência é algo bom e desejável, oferecendo uma concepção diferenciada do conflito, assim como novas possibilidades que levem as pessoas a conviverem pacificamente.

2.2.5 Falhas e Correções

Dada a sua amplitude e diversidade de fatores a influenciar, é bastante difícil determinar de antemão quais serão as dificuldades que serão encontradas por cada operação de consolidação da paz⁸⁵. Contudo, existem problemas e desafios que são institucionais ou comuns à maioria das operações. A própria ONU tratou de identificar muitos deles em suas análises.

Uma das principais falhas identificadas pela ONU foi a inexistência de algum órgão da ONU explicitamente designado para auxiliar os países na transição da guerra para a paz. O relatório da Assembleia Geral da ONU “*Follow-up to the outcome of the Millennium Summit*”, de 2/12/2004, sugere, portanto, a criação de uma comissão para as operações de consolidação da paz. As funções dessa comissão seriam identificar países que estejam em perigo de ter um colapso do Estado; organizar, em parceria com o governo nacional, uma assistência pró-ativa para impedir que aquele processo intensifique-se; prestar assistência no planejamento da transição entre o conflito as operações de consolidação da paz; e, em particular, apoiar os esforços da comunidade internacional para a consolidação da paz durante o tempo que for necessário.

Para apoiar a Comissão, o relatório sugere que também seja criado um escritório junto ao secretariado da ONU para garantir que, dentre outras coisas este seja capaz de integrar as estratégias e políticas relativas ao *peacebuilding*⁸⁶.

A preocupação em coordenar os órgão e agências da ONU que atuam no pós-conflito também é enfatizada no relatório do painel de alto nível do secretariado sobre

⁸⁵ Whitaker (1995, pp. 32 e 33) identifica várias demandas que as operações de consolidação da paz devem suprir: “(...) *priority was to be given to fact-finding about social and economic malaise to determine the threat posed by large-scale migrations, famine and ethnic unrest. (...) Anywhere war had raged there must be a regenerative scheme to remove the detritus, mines, fortifications and so on, followed by a programme to bring in relief supplies, improve transport and repair damaged resources. A veritable life-support system has to sustain people in safe havens or demilitarized zones. UN personnel must be protected. (...) The training of peacekeepers must be improved. Soldier sent out on UN mission require a repertoire of languages and mediatory skills rarely to be found in conventional manuals of military training*”.

⁸⁶ Este tipo de estratégia tem, novamente, identidade com o funcionalismo, que prevê a cooperação técnica internacional como forma de reforçar a integração entre os Estados. Ernst Hass, considerado um dos fundadores do neofuncionalismo (que mantém a base do pensamento de Mitrany, mas atualiza-se a partir da observação do processo de integração da Europa, dando ênfase para fatores como a cooperação regional), passou boa parte de sua vida buscando meios pelos quais “até mesmo arquiinimigos poderiam superar animosidades e descobrir interesses comuns” (Griffiths, 2004, p. 263), objetivo esse que teve em comum com as operações de *peacebuilding*. Por fim, Hass identifica que o fortalecimento da cooperação internacional através de arranjos funcionais (fortalecidos pelas instituições internacionais) seria o caminho para alcançar seu intento.

ameaças, desafios e mudanças “*A More Secure World: our shared responsibility*” (UNITED NATIONS, 2004) deixando claro que a própria Organização entende que esta é uma de suas principais falhas. Somente com uma coordenação eficaz é possível evitar a sobreposição de funções, que determinadas áreas fiquem descobertas e que os recursos sejam sub-aproveitados.

No caso do *peacebuilding*, o esforço não deve envolver apenas o sistema ONU, mas o governo e a sociedade civil locais devem ser postos no centro do processo e é preciso ter o mesmo cuidado com outros atores, como os doadores bilaterais e multilaterais, instituições financeiras internacionais, dentre outros⁸⁷.

Uma das indicações do painel acima citado é que as operações sejam equipadas de forma a impedir e repelir ataques de facções hostis. Isso porque costumam existir no país facções que vêem as operações de paz, assim como o próprio acordo de paz, como contrários aos seus interesses, dificultando em muito a atuação internacional para pacificação da região. Um acordo de paz em que as partes não desejam de fato buscar a paz não possui qualquer valor e não garante em nada a segurança dos funcionários da ONU que se encontram na região para atividades de natureza civil.

Outra posição importante do painel é sua ênfase na necessidade de aumentar os fundos para programas de desarmamento e desmobilização, assim como de reintegração e reabilitação. Segundo o mesmo, “a desmobilização de combatentes é o fator mais importante para determinar o sucesso das operações de paz”, sendo que por outro lado “os programas [de desarmamento e desmobilização] serão ineficazes sem que sejam providos recursos para reintegração e reabilitação”.

2.2.5 Não Intervenção em Cenários de Guerra Aberta

⁸⁷ Ainda que a o principal responsável dentro da ONU pela reconstrução de Estados seja o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do qual faz parte o Escritório para Prevenção e Recuperação de Crises (*Bureau for Crises Prevention and Recovery* – BCPR), vale lembrar que são vários os órgãos e agências da ONU que trabalham nesta área (UNIFEM, UNICEF, ACNUR, UNESCO, etc.). Eles atuam sob a coordenação do coordenador residente das Nações Unidas em cada Estado. Entretanto, muitas das vezes esta coordenação é falha e muitas das atividades que poderiam ser complementares não são articuladas, ocorrendo, eventualmente, até mesmo disputa entre cada um dos órgãos/agências por projetos em áreas que não estavam previamente delimitadas em seus mandatos.

A ênfase dada para a reconstrução dos Estados em ambos os relatórios — a qual deve ser conjecturada desde o começo das operações de manutenção da paz — mostra que está em elaboração um novo paradigma de segurança internacional articulado pelas Nações Unidas. Como demonstração dessa nova forma de pensar a segurança, em sua declaração de imprensa, de 26 de maio de 2004, intitulada “Um plano para reforçar as operações de manutenção da paz da ONU”, o Secretário-Geral Adjunto da ONU para Operações de Manutenção da Paz, senhor Jean-Marie Guéhenno, afirma que:

“(...) as Nações Unidas não devem envolver-se em situações de guerra aberta. A ONU não pode travar uma guerra nem pode manter a paz onde ela não existe. Na melhor das hipóteses, pode censurar alguns dos que não honram os seus compromissos e renegam os acordos de paz, depois de as forças da ONU serem colocadas no terreno. Se for preciso levar a cabo verdadeiras operações militares, deve recorrer-se a coligações militares, como aquela que foi autorizada pelo Conselho de Segurança para o Golfo, em 1990.”

Uma das críticas mais comuns às Nações Unidas refere-se à sua incapacidade de impedir o uso da força, que, conforme descrito anteriormente, deveria ser feito por via dos mecanismos do Conselho de Segurança. Contudo, a Organização reconhece que não é capaz de impedir a guerra através da força e não toma mais para si esta responsabilidade⁸⁸.

Nesta mesma declaração, as Nações Unidas ainda afirmam a importância de trabalhar-se pela estabilização da região, o que caberia às operações de consolidação da paz:

“(...) é preciso continuar a apoiar a paz, enquanto esta se consolida. Construir a paz a partir das cinzas da guerra requer tempo. Assim, a comunidade internacional deve estar empenhada em trabalhar com as instituições nacionais, até que estas estejam preparadas para assumir a responsabilidade pela governabilidade democrática, o estado de direito e um crescimento econômico constante. As operações de manutenção da paz devem estar associadas a um plano de longo prazo que vise alcançar este tipo de estabilidade”.

⁸⁸ Esta declaração possui grande importância dada sua discrepância frente à Carta de São Francisco, onde as Nações Unidas propõe-se a impedir o uso da força através dos mecanismos de segurança coletiva. Contudo, como o sistema de segurança coletiva não se demonstrou eficaz – dando, até certo ponto, razão para os teóricos realistas que entendiam que as nações não deixariam de lado seus interesses próprios para colocarem-se à disposição de uma organização internacional – aparentemente, a ONU não pretende confiar nos mesmos e na possibilidade de reunir tropas sob o seu comando para enfrentar o Estado agressor, declarando assim que não pode travar uma guerra.

Considerando que as Nações Unidas não pretendem mais atuar em cenários de guerra aberta, é possível deduzir que esta focará seus esforços (i) nas suas funções não relacionadas diretamente às questões de segurança internacional, focando no desenvolvimento dos países e na cooperação técnica internacional (intensificando o já importante trabalho das suas agências especializadas) e nas demais questões internacionais que estão surgindo (como o tráfico de drogas, questões ambientais, etc.); e (ii) na prevenção de conflitos e na consolidação da paz. Com isso, as operações de consolidação da paz devem ocupar um espaço cada vez maior na agenda das Nações Unidas.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo surgido a partir das mudanças ocorridas no cenário internacional, em especial quanto à natureza dos conflitos armados, que, em sua maioria passaram a ocorrer no interior dos Estados e não mais entre eles, as operações de consolidação da paz são um dos recentes adventos das Nações Unidas para a manutenção da paz.

Não há, nas Nações Unidas, definição clara para as operações de consolidação da paz, e nem mesmo consenso a cerca do que elas representam. Isso dá a essas operações flexibilidade e a possibilidade de adaptar-se às necessidades de cada situação.

Dado o reconhecimento das Nações Unidas acerca da importância da consolidação da paz, essas operações estão em constante evolução e têm passado a abarcar cada vez mais responsabilidades e atividades. Essa evolução faz-se necessária não apenas devido à importâncias das operações de *peacebuilding*, mas também porque existem diversas falhas a serem superadas pela ONU com vistas a assegurar a eficácia da consolidação da paz.

Ademais, como forma de adaptação mais atual em relação à manutenção da paz, as Nações Unidas consideram que não devem envolver-se em cenários de guerras abertas, o que significa uma redefinição da atuação da ONU em operações de paz e possível enfoque na consolidação da paz.

CAPÍTULO 3 – DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO DE EX-COMBATENTES NO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS

Com o desenvolvimento das operações de consolidação da paz⁸⁹, as Nações Unidas perceberam que existia um fator primordial para a manutenção da estabilidade na região, evitando assim que o conflito fosse retomado: o desarmamento, desmobilização e reintegração dos ex-combatentes e sua reintegração à sociedade.

O presente capítulo pretende mostrar como as operações de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes surgiram e ganharam espaço na seara de atividades das Nações Unidas que visam a manutenção da paz. Além disso, é explicado em que consistem estas operações e demonstrado como uma operação de fato ocorre através do relato dos casos da Etiópia e da Namíbia, que também dão exemplos das principais dificuldades sofridas pelas operações de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes – DDR.

3.1 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DO DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO COMO PARTE DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

⁸⁹ As atividades de DDR deveriam, preferencialmente, constituir parte de uma operação de consolidação da paz das Nações Unidas. Contudo, na prática, várias vezes existem operações de DDR sem que a ONU esteja coordenando o processo. Mesmo as partes vitoriosas de um conflito, que não contam com apoio das Nações Unidas, possuem a necessidade de desarmar e desmobilizar os soldados da parte vencida e podem, inclusive, compreender que há a necessidade de reintegrar seus antigos adversários à sociedade como forma de evitar ameaças futuras vindas dos mesmos.

Quando há uma intervenção com vistas a assegurar uma paz duradoura⁹⁰, uma das principais questões a serem consideradas refere-se à situação dos ex-combatentes. Estes, após passarem por um processo de desarmamento e desmobilização, precisam ser reintegrados a uma sociedade que, via de regra, não está preparada para recebê-los. Estas pessoas passam anos vivendo no meio militar e não estão preparados para o retorno à vida civil⁹¹. Outro complicador é o fato de a sociedade que ressurgue no pós-conflito enfrentar graves problemas de cunho econômico e social, o que faz com que ela dificilmente tenha condições de absorver os ex-combatentes.

Foi pensando nisso que, no fim da década de 1990⁹², as Nações Unidas começaram a dar importância para esse tema, incluindo-no nas discussões do Conselho de Segurança, elaborando relatórios e diretrizes a respeito do assunto ao qual a Organização refere-se como DDR – Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes.

Na realidade, houve uma clara evolução na preocupação da ONU sobre esse tema. O relatório Uma Agenda para a Paz, de 1992, não faz referência a desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes. Já o Suplemento para Uma Agenda para a Paz em seu capítulo “D” discorre sobre desarmamento (inclusive no pós-conflito) e, em seus artigos 20 e 21, inclui a atuação da ONU na reintegração de ex-combatentes como uma

⁹⁰ Doyle e Sambanis (1999, p. 2) explicam o que seria a paz da seguinte forma: *“Peace is best thought of not as a single or simple good, such as an absence of war or violent conflict, but instead as a complex and variable process. Especially once one looks for a long term peace, real peace requires more than an absence of violence. On the one hand, a temporary peace can be achieved through efficient coercion by a police force, but it is unlikely to last. Longer lasting peaces involve aspects of legitimacy, political participation, social integration and economic development. (...) The key connection among the levels of peace is the principle that conflict should be resolved, or managed, as close to its source as is feasible, whether on the factory floor or in the local community. When achieved, this kind of conflict resolution prevents escalation of violence and avoids over-burdening the more remote institutions (including the national state), allowing those latter institutions to play a crucial back-up role. No peace is perfect. Public violence – not to speak of private violence – never gets completely eliminated. Isaiah [11:6] prophesied that we shall know peace when we see the lamb lie down with the lion”*.

⁹¹ Em situações mais precárias (que costuma ser o caso da maioria dos países que enfrenta guerras civis e guerrilhas), ao entrarem para as forças militares, os combatentes não recebem educação formal e nem capacitação para exercer atividades não militares. Isso, somado ao fato de muitas pessoas passarem anos no meio militar, faz com que os ex-combatentes tenham grande dificuldade de inserirem-se no mercado de trabalho civil. Aliados à falta de estudos e de experiência e capacitação para o trabalho civil, encontram-se a dificuldade de readaptação à sociedade e demais problemas de cunho econômico, social e psicológico.

⁹² Apesar de o relatório “Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peace Keeping Environment: principles and guidelines” (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p. 1) mostrar que o as operações de DDR surgiram a partir da década de 1990, no site do PNUD encontra-se que *“Demobilization, Disarmament and Reintegration, or DDR (sometimes expanded to DDRRR when it includes repatriation and initial reinsertion), of ex-combatants has become almost a standard procedure of post-conflict intervention in the last 15-20 years.”*

das mudanças na natureza das suas operações de paz⁹³ assim como frisa, em seu artigo 50, a reintegração de ex-combatentes à vida civil produtiva como aspecto especialmente importante do *peacebuilding*. No *Brahimi Report*, de 2000, tanto em seu sumário executivo como no artigo 42, aparece um grande avanço em relação ao DDR⁹⁴:

“Among the changes that the Panel supports are: a doctrinal shift in the use of civilian police and related rule of law elements in peace operations that emphasizes a team approach to upholding the rule of law and respect for human rights and helping communities coming out of a conflict to achieve national reconciliation; consolidation of disarmament, demobilization, and reintegration programmes into the assessed budgets of complex peace operations in their first phase (...) The disarmament, demobilization and reintegration of former combatants — key to immediate post-conflict stability and reduced likelihood of conflict recurrence — is an area in which peacebuilding makes a direct contribution to public security and law and order”

Após o *Brahimi Report*, o reconhecimento das Nações Unidas sobre a importância das operações de DDR continuou crescendo, sendo frisada nos artigos 227 e 228 do relatório “*Our shared Responsibility*” (UNITED NATIONS, 2004):

“227. (...) Demobilizing combatants is the single most important factor determining the success of peace operations. Without demobilization, civil wars cannot be brought to an end and other critical goals - such as democratization, justice and development - have little chance for success.(...)”

228. But these programmes will be ineffective without the provision of resources for reintegration and rehabilitation. Failure to successfully implement such programmes will result in youth unemployment and fuel the development of criminal gangs and violence and ultimately a relapse into conflict”.

Somente em 1999, as Nações Unidas produziram um documento com as principais diretrizes sobre DDR. Trata-se do guia de princípios e diretrizes das Nações Unidas para

⁹³ Os artigos 20 e 21 do Suplemento para Uma Agenda para a Paz trazem que “20. *A third change has been in the nature of United Nations operations in the field. (...) In the late 1980s a new kind of peace-keeping operation evolved. It was established after negotiations had succeeded, with the mandate of helping the parties implement the comprehensive settlement they had negotiated. (...) 21. The negotiated settlements involved not only military arrangements but also a wide range of civilian matters. As a result, the United Nations found itself asked to undertake an unprecedented variety of functions: the supervision of cease-fires, the regroupment and demobilization of forces, their reintegration into civilian life and the destruction of their weapons (...)*”.

⁹⁴ Segundo artigo 43 do *Brahimi Report*, nos dez anos anteriores ao relatório, o DDR já havia sido parte de pelo menos 15 operações.

Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de Ex-Combatentes em Cenários de Operações de Paz. Esse documento foi feito pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas e traz não só princípios norteadores da questão, transparecendo a visão das Nações Unidas sobre o tema, mas também explica os principais procedimentos das operações de DDR, servindo com um “manual operativo”⁹⁵.

A prática também nos mostra que iniciativas relacionadas ao DDR passaram de fato a fazer parte das operações de paz da ONU. Ainda no Relatório do Conselho de Segurança sobre o papel das operações de paz da ONU em desarmamento, desmobilização e reintegração (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p.3), as Nações Unidas consideram que a primeira operação de paz a engajar-se em desarmamento e desmobilização foi o Grupo Observador das Nações Unidas na América Central (ONUCA), que foi formado em 1989.

Desde então, outras operações que durante a década de 1990 tiveram grandes responsabilidades com desarmamento, desmobilização e reintegração incluem a Operação Observadora das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL); a Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC); a Operação das Nações Unidas no Moçambique (ONUMOZ); a Operação Observadora das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL); as Operações Verificadoras I e II das Nações Unidas em Angola (UNAVEM) e a Missão Observadora das Nações Unidas em Angola (MONUA); a Administração Transitória das Nações Unidas em Eslavonia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental (UNTAES); a Missão Verificadora das Nações Unidas na Guatemala (MINIGUA); a Missão de Observadores das Nações Unidas no Tadjiquistão (UNMOT); e a Missão Observadora das Nações Unidas em Serra Leoa (UNOMSIL) e a Missão Assistencial das Nações Unidas para Serra Leoa (UNAMSIL) (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p. 3).

⁹⁵ Entretanto, o próprio relatório lembra-nos que cada conflito é único, conseqüentemente, cada operação é diferente e o planejamento deve ser elaborado de acordo com cada situação particular. Não seria possível criar um modelo geral que seja aplicável para todas operações. Diretrizes gerais, aplicadas flexivelmente, são a característica de um processo de planejamento efetivo (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p.3).

3.2 ETAPAS, IMPORTÂNCIA E OBJETIVOS DO DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO

Não existe uma definição específica para as operações de DDR. Cada uma das suas etapas (desarmamento, desmobilização, reintegração) tem suas metas, objetivos e características definidas particularmente. Contudo, o sucesso das operações⁹⁶ depende de estas três etapas estarem interligadas e serem implementadas conjuntamente⁹⁷.

As definições de cada uma das fases do DDR podem ser encontradas no Relatório do Conselho de Segurança “*The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration*”, de 2000. Um olhar sobre estas três fases em conjunto nos mostra quais são os objetivos e funções das operações de DDR.

Dentro das operações de DDR, o desarmamento abrange a coleta de armas pequenas e armamentos leves e pesados dentro da zona do conflito. Frequentemente, requer o agrupamento e o acantonamento de ex-combatentes. Também deve incluir o desenvolvimento de programas de gerenciamento de armas, incluindo seu armazenamento seguro e sua destruição. A retirada de minas também deve ser parte do processo⁹⁸ (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2000, p. 2).

A segunda fase, desmobilização, é o processo pelo qual cada parte do conflito começa a desfazer suas estruturas militares e os combatentes começam a transformação para a vida civil. Geralmente, abrange o registro de ex-combatentes; algum tipo de assistência para capacitá-los a suprir suas necessidades básicas; sua liberação e transporte

⁹⁶ Entende-se que uma operação de DDR tenha sido bem sucedida caso os ex-combatentes consigam readaptarem-se à sociedade após deixarem de fazer parte do grupo armado para o qual trabalhavam. É fundamental que ao fim da operação os ex-combatentes possam conviver pacificamente com os demais grupos da sociedade e que esta esteja preparada para recebê-los.

⁹⁷ No artigo 42 do Brahimi Report, consta que “(...) *the basic objective of disarmament, demobilization and reintegration is not met unless all three elements of the programme are implemented. Demobilized fighters (who almost never fully disarm) will tend to return to a life of violence if they find no legitimate livelihood, that is, if they are not "reintegrated" into the local economy (...)*”.

⁹⁸ Com relação ao desarmamento, um exemplo de ferramenta existente no sistema ONU e de eficácia comprovada historicamente é o Fundo para a Consolidação da Paz através de Medidas Práticas de Desarmamento (Trust Fund for the Consolidation of Peace through Practical Disarmament Measures), criado pelo Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, em 1998. Esse fundo teria a função de apoiar vários projetos para a consolidação da paz em países que enfrentam problemas com conflitos internos. Uma das experiências positivas do Fundo foi o programa “Weapons for Development” que encorajava a população civil a, voluntariamente, entregar suas armas em troca de incentivos de desenvolvimento comunitário. Esse programa arrecadou e destruiu mais de catorze mil armas ilegais.

para suas comunidades de origem. Pode ser seguido do recrutamento de uma nova e uniformizada força militar (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2000, p. 2).

Por fim, reintegração refere-se ao processo que permite capacitar os ex-combatentes e suas famílias a adaptarem-se, socialmente e economicamente, à vida civil produtiva. Via de regra, abrange um pacote de compensações financeiras ou em bens e serviços, treinamento e projetos de geração de emprego e renda. A eficácia dessas medidas freqüentemente depende de outras mais amplas, como assistência para refugiados e pessoas internamente deslocadas que retornem ao lar, desenvolvimento econômico nos níveis comunitário e nacional, recuperação da infra-estrutura; esforços para a reconciliação e restabelecimento da confiança e reforma institucional, as quais são cruciais para o sucesso da reintegração em longo prazo (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2000, p. 2).

Segundo Fusato (Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/m/demobilization.jsp>. Acessado em: 15/04/2005), desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes é o primeiro passo na transição da guerra para a paz. A desmilitarização também pode ser feita em tempo de paz, para reduzir o tamanho das forças armadas e redistribuir os gastos públicos. Entretanto, o desarmamento é muito mais complicado em um ambiente pós-conflito, em que diferentes grupos armados estão divididos por animosidades e enfrentam um dilema de segurança real entregando as armas quando as estruturas da sociedade civil desmoronaram e a economia está estagnada⁹⁹. e habilitando as pessoas a viverem através de meios pacíficos.

Conforme entende o PNUD¹⁰⁰, as intervenções de DDR têm sido desenvolvidas em vários tipos de situações pós-conflito, desde os que contaram com operações formais de manutenção da paz até aqueles em que as partes do conflito tentam separarem-se por si sós. O critério básico costuma ser a vontade das principais partes do conflito de retomar a paz. Esse é um elemento crucial, pois o DDR deve realizar todas as suas atividades com êxito logo na primeira tentativa, para que não se torne apenas um benefício para combatentes desempregados enquanto o conflito não é retomado.

⁹⁹ No Caso do DDR, os ex-combatentes enfrentam um dilema de segurança típico: se entregarem as armas e desmobilizarem-se e a outra parte do conflito não o fizer, eles ficam extremamente vulneráveis. Por isso é fundamental que haja garantias de que as hostilidades não serão retomadas – o que pode ser, em parte, obtido através do monitoramento do acordo de paz pelas Nações Unidas.

¹⁰⁰ As referências ao PNUD levam em conta as informações publicadas em sua *home page*: www.undp.org.br, acessada em 20/06/2005.

Para que as operações de paz tenham sucesso é importante que haja iniciativa tanto do país vítima dos conflitos internos desestabilizadores, como de outros países ao oferecerem ajuda. Entretanto, é preciso que as ações de assistência sejam coordenadas e coerentes com a especificidade de cada caso.

Ainda de acordo com o entendimento do PNUD, tradicionalmente, o DDR é instaurado após o acordo de paz pôr fim às hostilidades, mas é interessante notar que as intervenções de DDR são um instrumento com potencialidade para ser aplicado mesmo antes que as hostilidades acabem totalmente. Se a desmobilização parcial e reintegração de um grupo inicial de combatentes que desejem a paz forem bem sucedidas, torna-se um incentivo poderoso para que os demais abandonem o conflito.

O relatório do Conselho de Segurança acima citado (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2000, p.1) considera que o desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes provou ser vital para a estabilização da situação pós-conflito; para a redução da probabilidade de retorno à violência (tanto devido ao retorno à guerra como pela ocorrência de criminalidade); e para facilitar a transição da sociedade do conflito para a normalidade e o desenvolvimento. Ademais, o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração pode ter uma importância simbólica e política entre as partes. Mesmo que o desarmamento e a desmobilização completos não possam ser alcançados, um programa confiável de DDR pode trazer grande contribuição para reforçar a confiança entre as partes, colaborando com a estabilidade da região.

Fusato (Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/m/demobilization.jsp>. Acessado em: 15/04/2005) considera que o DDR possui objetivos em curto e longo prazo. Em curto prazo, o objetivo imediato seria restaurar a segurança e a estabilidade. A desmobilização de grupos armados é um passo fundamental para o aumento das condições de segurança. O progressivo desarmamento reduz a desconfiança que alimenta o dilema de segurança entre as partes beligerantes, permite que haja uma intervenção mais efetiva e que as atividades sociais e econômicas sejam retomadas.

Em longo prazo, Fusato (Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/m/demobilization.jsp>. Acessado em: 15/04/2005) considera que o principal objetivo do DDR é a reintegração economicamente e socialmente sustentável de ex-combatentes a uma sociedade pacífica. Contudo, os programas de DDR não são projetos abrangentes de

desenvolvimento¹⁰¹; eles são medidas temporárias para facilitar a transição da guerra para a paz. Um programa de DDR sustentável e bem sucedido em longo prazo precisa estar integrado e apoiado por intervenções para o desenvolvimento econômico e social¹⁰² e a reconstrução do Estado¹⁰³.

3.3 DESAFIOS ENFRENTADOS PELAS OPERAÇÕES DE DDR

Vale lembrar que são muitas as dificuldades encontradas pela ONU, na aplicação do DDR. Apesar de serem várias as operações que as Nações Unidas consideram que atuaram em desarmamento, desmobilização e reintegração, não se pode dizer que esta seja uma prática sobre a qual essa Organização tem sua linha de ação bem fundamentada.

O PNUD aconselha a resistir à tentação de reproduzir em um local diferente um modelo de DDR que obteve sucesso no passado, sem primeiro questionar qual é de fato o problema na situação em questão¹⁰⁴. Assim como no caso das operações de *peacebuilding*,

¹⁰¹ Este tipo de projeto é de fato importante para a recuperação do país e, conseqüentemente para a reintegração de ex-combatentes. Contudo, sua execução não caberia às operações de DDR, mas às agências e programas das Nações Unidas, ao Banco Mundial e demais organizações especializadas que podem instalar-se de forma permanente no país.

¹⁰² De acordo com Maiese (Disponível em: http://www.beyondintractability.org/m/reconstructive_programs.jsp. Acessado em: 14/06/2005), as regiões que passaram por conflitos geralmente sofrem com vários efeitos da guerra. Os conflitos armados retardam o processo de desenvolvimento e produzem grandes perdas materiais, como a destruição de plantações, indústrias, propriedades, e infraestrutura social e econômica. Os recursos são em sua maioria desviados para fins militares. A destruição econômica causada pela guerra diminui a capacidade de produção e limita a capacidade de investimento das nações assoladas pela guerra. A falta de material humano também costuma ser severa. Pessoas são mortas, feridas ou abandonam suas casas. As oportunidades de educação diminuem, e o acesso à terra fica limitado. A pobreza e a destruição causada pela guerra podem levar à desnutrição, analfabetismo, falta de água potável e de instalações sanitárias. Além disso, há uma grande destruição ambiental.

¹⁰³ Ainda segundo Maiese (Disponível em: http://www.beyondintractability.org/m/reconstructive_programs.jsp. Acessado em: 14/06/2005), cabe aos atores internacionais compreender que as partes de um conflito armado precisam de ajuda não apenas para a negociação de acordos de paz, mas para consolidar a paz. O estado está passando por muitas dificuldades nessa fase e de fato precisa de ajuda internacional. De acordo com a autora, para lidar com esses problemas, a reconstrução dos Estados engloba medidas econômicas e reformas políticas assim como esforços para o empoderamento de atores menos favorecidos. As medidas econômicas durante a reconstrução devem objetivar não apenas estabilização e crescimento, mas, principalmente, assegurar equidade e uma paz estável. Democratização e movimentos favoráveis a uma distribuição de poder mais equitativa são iniciativas importantes para alcançar, em longo prazo, as metas de crescimento econômico, distribuição de renda e paz duradoura. A reconstrução também deve prever medidas para proteção dos direitos humanos e da justiça.

¹⁰⁴ Segundo o site do PNUD, a operação de DDR em Moçambique explicitamente objetivava estabelecer um grande volume de projetos que oferecessem trabalho a cerca de trinta mil ex-combatentes no período de doze a dezoito meses – o que daria tempo para eleições e a reforma das forças de segurança nacionais. Nesse caso, a sustentabilidade dos projetos de reintegração não era uma preocupação importante. No Congo Brazzaville,

as análises de melhores práticas de DDR indicam alguns critérios operacionais e de planejamento, não um modelo único a ser utilizado.

O documento das Nações Unidas “Um inventário das Atividades de Reconstrução da Paz” (UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL INFORMATION AND POLICY ANALYSIS, 1996. p. 25) relata que há duas visões da ONU para o desarmamento e desmobilização em processos de reconstrução de Estados: a “cultura de desenvolvimento”, com o foco na recuperação em longo prazo do país, e a “cultura de *peacekeeping*”, com ações mais imediatas.

Contudo, via de regra, as operações de DDR possuem programas e projetos que conseguem, no máximo, que os ex-combatentes retornem para suas comunidades de origem e fornecer a eles um mínimo de capacitação para o trabalho, além de pequenos auxílios para que os ex-combatentes possam sobreviver logo após o seu retorno e pensões para os incapacitados e os veteranos de guerra. Raros são os casos em que existem ações que garantam o sucesso do DDR em longo prazo. Mais uma vez mostra-se fundamental que as ações de DDR estejam integradas às atividades de reconstrução de Estados e aos demais outros aspectos das operações de consolidação da paz.

Assim, falta às operações planejamento e acompanhamento em longo prazo. As ações relativas ao DDR também não possuem grande efeito, caso o país não seja reformado, as hostilidades combatidas em todas as suas formas e alcançado um nível mínimo de desenvolvimento.

O artigo 43 do *Brahimi Report* aponta que existem mais de uma dúzia de agências e programas das Nações Unidas¹⁰⁵, assim como organizações não-governamentais nacionais e internacionais envolvidas nos programas de DDR¹⁰⁶. A existência de tantos atores

que teve três guerras civis em uma única década, o desafio era diferente: a sustentabilidade das iniciativas para reintegração era fundamental para o sucesso final do programa. Assim, o foco teve de ser em soluções para reintegração individuais (e não em grupos, como foi em Moçambique), com supervisão e suporte reforçados.

¹⁰⁵ O anexo 2 desta monografia traz as atividades que atualmente cada um dos órgãos relacionados com as Nações Unidas vem desenvolvendo a respeito do DDR.

¹⁰⁶ Dentre os órgãos das Nações Unidas, destaca-se o papel do PNUD na promoção do DDR. Em seu site oficial, lê-se que: “UNDP has traditionally had a leadership role in reintegration processes in post-conflict situations, so the development of an integrated DDR capability will naturally draw from, and grow upon, this experience (...) UNDP's mission is to promote development. Where small arms related violence prevents development, UNDP's key concern is to provide programmes that reduce the demand for guns and the opportunities for their use, and offer other avenues toward security, sustainable livelihoods, and development opportunities. Particularly in the aftermath of violent conflict, UNDP provides immediate means for the

envolvidos no planejamento e apoio ao desarmamento, desmobilização e reintegração, é, em parte, responsável, por uma de suas principais falhas: a ausência de um ponto focal no sistema Nações Unidas que coordene essas atividades.

De acordo com o PNUD, uma operação de DDR bem sucedida depende, principalmente, de capacidade operacional. Um projeto bem desenhado não pode garantir o sucesso da operação se a equipe encarregada da operação não tem a habilidade necessária¹⁰⁷ para lidar com uma contraparte tão “especial” como os ex-combatentes. Por outro lado, uma boa equipe pode, e geralmente consegue, compensar um projeto falho. Contudo, existe um número bastante limitado¹⁰⁸ de pessoas capacitadas e com experiência para executar um projeto de DDR. Deste modo, o próprio PNUD considera que esforços concentrados para encontrar e redistribuir esses especialistas, assim como treinar novas pessoas nessa área de importância crescente seja um fator crucial para melhorar a qualidade das intervenções de DDR.

Além disso há problemas financeiros. Não existe financiamento específico para DDR e a ONU depende de doações voluntárias para levar a cabo as operações¹⁰⁹. Como muitas vezes os países não se dispõem a repassar recursos para as Nações Unidas, preferindo intervir diretamente, surge um novo problema: a falta de gerenciamento e coordenação das operações. Muitas ações são tomadas isoladamente pelos países ou entidades que estejam cooperando com a situação, sem que haja articulação entre elas. Além disso, a ONU pode ser deixada de lado em uma atividade tão importante para a garantia da paz internacional.

Infelizmente, muitas das decisões relativas ao DDR não dependem exclusivamente das Nações Unidas. Isso porque raramente a ONU consegue centralizar a coordenação destas experiências. Por mais que em muitos casos o DDR esteja ligado a uma operação de

disarmament and demobilization and generates sustainable solutions for the peaceable re-integration of former-combatants.”

¹⁰⁷ Esta habilidade dependeria de treinamento específico e, portanto, de investimento e preparação em longo prazo. As Nações Unidas deveriam assumir a responsabilidade de capacitar (possivelmente através de suas fundações e órgãos de pesquisa associados) e concentrar em seu quadro de funcionários mão de obra qualificada para este trabalho.

¹⁰⁸ Algumas dezenas de pessoas, conforme o site do PNUD, o que é um número claramente insuficiente dada a quantidade de operações de DDR demandadas.

¹⁰⁹ Lê-se no artigo 42 do *Brahimi Report*: “(...) *The reintegration element of disarmament, demobilization and reintegration is voluntarily funded, however, and that funding has sometimes badly lagged behind requirements*”.

paz, muitas vezes esse trabalho é coordenado pelo governo local. Na realidade, o fato de a ONU não possuir um órgão específico ou sequer um fundo destinado a estas operações, faz com que a Organização não esteja devidamente capacitada para realizá-las. Por isso em muitos casos o desarmamento, desmobilização e reintegração são realizados por órgãos locais, o que não garante a imparcialidade e comprometimento com a paz. Além disso, a falta de fundos faz com que muitas vezes estas atividades dependam de doações externas. Como pode haver mais de um doador em cada local e, por vezes, cada qual desenvolve seus próprios projetos separadamente, a falta de coordenação entre as atividades desenvolvidas chama a atenção.

3.4 EXPERIÊNCIAS

A leitura a respeito das operações de DDR, muitas das vezes não leva a uma visão clara de como as atividades são de fato desenvolvidas. Infelizmente, em muitos dos casos, as operações variam muito do que é esperado pelas Nações Unidas¹¹⁰. Como forma de ilustrar como ocorre uma operação de DDR e as dificuldades que elas encontram, são descritas abaixo as operações de DDR ocorridas na Namíbia e na Etiópia.

3.4.1 Etiópia¹¹¹

No caso da Etiópia, o DDR foi executado com pouca participação das Nações Unidas¹¹². O novo governo instaurado centralizou a responsabilidade de desarmar, desmobilizar e reintegrar os ex-combatentes dos antigos grupos armados rivais, como

¹¹⁰ Essa discrepância entre o que as Nações Unidas esperariam das operações de DDR e o que ocorre na prática se dá devido às várias dificuldades encontradas no local, mas, principalmente, pelo fato de, em muitas das vezes, a ONU não poder coordenar as operações. Conforme já descrito neste capítulo, a falta de um órgão específico, de pessoal capacitado e de fundos, faz com que, em constantemente a ONU possua um papel secundário no DDR. Além disso, o excesso de atores envolvidos, sendo que nem todos possuem objetivos e entendimentos congruentes, faz com que muitas das operações pareçam um mosaico de atividades paralelas.

¹¹¹ As informações relativas à operação de DDR na Etiópia foram extraídas do estudo de caso feito para o Banco Mundial por Colleta, Kostner e Wiederhofer “*Case Studies in War-to-Peace Transition: The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia, and Uganda*” (COLLETA; KOSTNER; WIEDERHOFER, 1996).

¹¹² O anexo 3 desta monografia mostra qual a responsabilidade de cada uma das instituições envolvidas no processo de DDR da Etiópia.

forma de garantir a estabilidade na região e, conseqüentemente, a permanência de seu governo.

Após o colapso do regime Derg, em maio de 1991, e o fim de vinte e nove anos de guerra civil e prolongada guerrilha que devastaram a economia e a sociedade da Etiópia, a Frente Democrática Revolucionária Popular da Etiópia (FDRPE) tomou o poder e estabeleceu o Governo Transitório da Etiópia (GTE). Imediatamente, o GTE introduziu medidas para consolidar a paz e a estabilidade.

Foi criada a Comissão para Reabilitação de Membros do Antigo Exército e Veteranos de Guerra Incapacitados para implementar o programa de desmobilização e reintegração do exército derg. O objetivo imediato da Comissão era contribuir para a restauração da segurança e estabilidade através da restrição da movimentação dos soldados para centros de transição. O objetivo em longo prazo era realocar os ex-combatentes e facilitar sua pacífica, produtiva e auto-sustentável reintegração à sociedade.

Além dos ex-soldados dergs, a Comissão também ficou encarregada da desmobilização, reinserção e reintegração dos combatentes da Frente de Libertação Oromo (FLO), rendida pela FDRPE em 1992¹¹³.

A desmobilização na Etiópia consistiu em três fases: agrupamento, orientação pré-desmobilização e transporte. A desmobilização foi implementada entre julho de 1991 e janeiro de 1992. Todavia, os ex-combatentes ficavam nos centros por períodos muito mais curtos, variando de poucas semanas a dois meses.

Os quatrocentos e cinquenta e cinco mil soldados derg foram classificados em quatro grupos: rural, urbano, os que serviram menos de dezoito meses e os soldados incapacitados. As mulheres representavam menos de cinco por cento da força derg, mas mais de vinte por cento dos vinte e um mil FLOs. Um número significativo dos combatentes possuía menos de 25 anos no momento da desmobilização.

Durante a desmobilização, como forma de identificação e controle, cada ex-combatente recebia um cartão de identificação. Os incapacitados também recebiam um cartão específico.

¹¹³ Durante o processo de desmobilização e reintegração, os ex-combatentes dergs e FLOs receberam tratamento similar.

Um processo rigoroso de cadastramento no sistema de identificação e procedimentos de monitoração transparentes minimizaram as falhas, contudo, algumas ainda ocorreram. A mais importante foi o fato de aproximadamente quinze por cento dos ex-soldados derg não terem se apresentado à Comissão para desmobilização. Alguns ex-combatentes receberam benefícios duas vezes, primeiro como ex-soldados derg e depois como membros da FLO.

Foram criados sete centros de desmobilização, aos quais os ex-combatentes deveriam apresentar-se¹¹⁴. Nos centros havia sessões de orientação, cujo propósito era auxiliar a aliviar o sentimento de desesperança, militarismo e comportamento anti-social dos ex-combatentes.

Como forma de assistência para reinserção, a Comissão criou um pacote para transição segura, que visava suprir as necessidades básicas dos ex-combatentes através de assistência financeira e em bens e serviços. A natureza da assistência variava de acordo com a localização (rural ou urbana) e o tempo de serviço (mais ou menos de dezoito meses). Todos que participaram das sessões de orientação recebiam assistência de saúde gratuita. Os ex-combatentes rurais obtiveram acesso à terra para residência e agricultura.

Para reintegração, a Comissão possuía uma estratégia geral e quatro estratégias por categorias específicas: rural, urbana, ex-combatentes incapacitados e veteranos de guerra. A estratégia geral ditava que os ex-combatentes deveriam receber assistência suficiente para alcançar o mesmo status social e econômico dos civis; os programas de reintegração eram priorizados de acordo com a complexidade de implementação; e foi adotada uma estrutura institucional simples e integrada com tomadas de decisão descentralizadas.

Os beneficiados rurais receberam apoio material e técnico para trabalhar com produção agrícola em pequena escala. Alguns também receberam gado e acesso a terras coletivas que foram de grupos políticos dergs.

O programa de reintegração urbano envolveu três elementos: emprego, educação e treinamento. Dois anos após a desmobilização, a Comissão também estabeleceu o Fundo para Crédito Rotativo, para prover empréstimos para cooperativas urbanas de ex-combatentes.

¹¹⁴ Durante a fase de desmobilização, doadores proveram estes centros com crucial assistência humanitária, a qual era administrada pelo GTE, pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha e pela Sociedade da Cruz Vermelha da Etiópia.

A comissão tinha três tipos de medidas para os ex-combatentes incapacitados. Os menos atingidos¹¹⁵ não demandaram tratamento médico em longo prazo e foram absorvidos nos programas de reintegração rural e urbana após receberem o tratamento necessário. Depois de receberem o tratamento médico e/ou programas de treinamento especial, os moderadamente prejudicados receberam o material necessário para começarem uma vida produtiva. Os gravemente incapacitados receberam tratamento institucional em centros especializados, mas não poderiam participar de treinamentos e atividades produtivas devido às suas limitações.

Aqueles que possuíam quarenta e cinco anos de idade ou mais e serviram pelo menos vinte anos, poderiam receber pensão governamental, como veteranos de guerra.

A reintegração econômica a uma população tão empobrecida como a da Etiópia foi um grande desafio. Em termos gerais a reintegração rural foi bem sucedida. A maioria dos ex-combatentes percebia-se em iguais, ou mesmo melhores, condições econômicas que a população civil. Entretanto a falta de recursos nas comunidades mostra que o nível médio de vida é bastante baixo. A reintegração urbana foi prejudicada por dois fatores: a falta de habilidades e um mercado de trabalho depreciado.

Foram quatro os principais atores a promoverem a desmobilização e reintegração na Etiópia¹¹⁶. O Governo Transitório da Etiópia, principalmente através da Comissão, a Agência Alemã para Cooperação Técnica¹¹⁷, o Serviço Católico de Assistência¹¹⁸ e o Banco Mundial¹¹⁹ implementaram um total de sete tipos de programas de intervenção e proveram apoio para estimados trezentos e trinta e seis mil duzentos e trinta e três ex-

¹¹⁵ Foram classificados como menos atingidos, aproximadamente vinte mil pessoas; como moderadamente prejudicados cerca de quinze mil pessoas e como gravemente incapacitados mais de duas mil pessoas.

¹¹⁶ Contudo, houve outros agentes importantes, como o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, a *United States Agency for International Development* (USAID), a OXFAM do Reino Unido e Irlanda, dentre outros. Para informações mais detalhadas, consultar o anexo II.

¹¹⁷ Em cooperação com a Comissão, a Agência Alemã de Cooperação Técnica prestou assistência através do estabelecimento de um programa especial de reintegração no início de 1992. O programa especial prestava assistência de forma semelhante aos programas rural e urbano da Comissão. Os projetos incluíam desenvolvimento comunitário, promoção de negócios em pequena escala, equipamento de fazendas, treinamentos vocacionais, subsídios para emprego e projetos comunitários para provisão de alimentos ou dinheiro para o trabalho.

¹¹⁸ Após consultas à Comissão, um esquema piloto de concessão de crédito para micro-empresas foi provido pelo Serviço Católico de Assistência. O objetivo do programa era prover crédito aos ex-combatentes para facilitar sua reintegração urbana.

¹¹⁹ Em colaboração com o Governo Transitório da Etiópia, o Banco Mundial iniciou a fase piloto do Fundo de Reabilitação Social da Etiópia. O Fundo foi criado em dezembro de 1992 e, em março de 1995, cinco mil quinhentos e sessenta e seis ex-combatentes já estavam participando de diversos projetos de geração de renda.

combatentes ou mais de setenta por cento de todos os ex-combatentes desmobilizados dos exércitos derg e FLO.

3.4.2 Namíbia¹²⁰

Diferentemente do caso da Etiópia, a Namíbia passou por uma desmobilização de forças oponentes no contexto de uma transição para paz supervisionada pelas Nações Unidas, depois de vinte e cinco anos de luta armada pela independência do país¹²¹.

Contudo, nem as Nações Unidas nem o novo governo planejaram assistência para a reintegração dos ex-combatentes. Após a independência, muitos ex-combatentes de ambos os lados não conseguiram reintegrar-se economicamente e, em resposta aos protestos de veteranos, o governo rapidamente providenciou atividades *ad hoc*. Conseqüentemente, os programas de desmobilização e reintegração de ex-combatentes na Namíbia pareciam mais um mosaico de programas bem intencionados para responder a demandas existentes do que uma política governamental estratégica com programas bem planejados¹²².

Foram desmobilizados, em 1989, aproximadamente trinta e dois mil combatentes do Exército Popular de Libertação da Namíbia (EPLN) e vinte e cinco mil combatentes da Força Territorial África do Sudoeste (FTAS)¹²³. Desses, cerca de sete mil e quinhentos foram absorvidos pelas forças de defesa e polícia da Namíbia. Os restantes foram diferenciados como desempregados, incapacitados e guerrilheiros da etnia San¹²⁴.

¹²⁰ As informações relativas à operação de DDR na Namíbia foram extraídas do estudo de caso feito para o Banco Mundial por Colleta, Kostner e Wiederhofer “*Case Studies in War-to-Peace Transition: The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia, and Uganda*” (COLLETA; KOSTNER; WIEDERHOFER, 1996).

¹²¹ Em 1978, O Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a resolução 435, na qual destacava-se um plano para a transição da Namíbia para a independência, sob os cuidados do Grupo de Assistência Transitória das Nações Unidas (UNTAG). Após dez anos de luta acirrada, a resolução 435 foi finalmente implementada através de um acordo internacional sustentado pelos Estados Unidos que relacionava a retirada das tropas cubanas de Angola com a retirada das tropas sul africanas da Namíbia e a independência do último. O acordo de paz foi assinado por Angola, Cuba e África do Sul em dezembro de 1988. Curiosamente, não havia representante da Namíbia dentre as partes do acordo.

¹²² Dado este cenário, no início de 1996, o governo redesenhou os componentes de reintegração.

¹²³ Incluindo as forças paramilitares da FTAS.

¹²⁴ Considera-se que a etnia San, também conhecida como Bushmen, tenha sido a primeira a habitar as terras que hoje formam a Namíbia, assim como parte do que hoje é a África do Sul e Botsuana.

A maioria dos ex-combatentes havia tornado-se militar por volta dos vinte anos e permanecido nas forças armadas por mais de dez anos. Em média, a educação formal era bastante baixa, mas a saúde não estava muito diferente dos níveis encontrados na população civil.

Mecanismos de identificação diferenciados foram utilizados para os ex-combatentes do EPLN e da FTAS. Os ex-combatentes do EPLN que se apresentaram para repatriação ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em Angola foram registrados e receberam um cartão de identificação¹²⁵. Como as autoridades da África do Sul possuíam registros computadorizados dos membros da FTAS, não se fizeram necessários outros meios de identificação.

Sem um mecanismo coerente de identificação e com um registro desigual entre os ex-combatentes tendo sido utilizado como forma de acesso aos benefícios, houve diversos e substanciais problemas na identificação. O Ministério da Defesa da Namíbia estima que cerca de quarenta por cento dos ex-combatentes deixaram de ser beneficiados.

Oficiais militares do UNTAG monitoraram o agrupamento de efetivos do EPLN em Angola¹²⁶. No processo de repatriação, os ex-combatentes juntaram-se aos civis em acampamentos do ACNUR e, após a liberação, receberam os mesmos benefícios relativos à desmobilização que os refugiados civis. Ao regressarem para a Namíbia, foram inicialmente para centros de recepção¹²⁷ operados pelo Conselho de Igrejas da Namíbia (CIN).

Centros secundários para grupos destituídos, pessoas com problemas físicos e sem moradia – especialmente crianças e idosos – foram formados pelo CIN¹²⁸. A Federação Luterana Mundial cuidou do transporte dos beneficiados.

Além do EPLN havia outros grupos armados atuando na Namíbia. Como parte do acordo de paz, a Força de Defesa da África do Sul retirou-se para a África do Sul uma semana após as eleições na Namíbia. A FTAS foi desmobilizada em junho de 1989,

¹²⁵ Como muitos ex-combatentes não foram identificados por este processo, o governo estabeleceu, posteriormente, um comitê de ex-oficiais para analisar solicitações de benefícios.

¹²⁶ Um número desconhecido de combatentes do EPLN permaneceu escondido em Angola no momento do registro e repatriamento pelo ACNUR. Membros desse grupo retornaram voluntariamente à Namíbia em 1989. A esse tempo, o CIN proveu um mês de distribuição de alimentos e um kit para cada ex-combatente, mas não foi demandado a registrá-los.

¹²⁷ Nos centros de recepção os beneficiados eram alocados em barracas, recebiam um cartão para distribuição de alimentos e um kit básico que incluía utensílios diários e uma pequena quantia em dinheiro.

¹²⁸ Estes centros secundários também funcionavam como forma de descongestionar os centros de recepção.

contudo unidades paramilitares conhecidas como Koevoet mantiveram suas atividades violentas até outubro de 1989. Temendo retaliação, muitos koevoets partiram para a África do Sul após a independência da Namíbia. Ex-combatentes da FTAS e koevoets não receberam qualquer dos benefícios oferecidos aos membros do EPLN.

O apoio à reinserção consistiu em doação de uma quantia em dinheiro em cota única para cada ex-combatente desempregado, além de um cartão para retirada de alimentos por doze meses e cuidados médicos gratuitos nos centros de recepção do UNHCR. Também foi oferecida assistência para as necessidades básicas em curto prazo, como kits para produção agrícola, abrigos para moradia e apoio suplementar para as famílias. Os ex-combatentes da FTAS continuaram recebendo seus salários durante nove meses e os oficiais da FTAS receberam pensões. Os veteranos do EPLN¹²⁹ também receberam pensões.

A assistência para reintegração incluía apoio para obtenção de emprego, programas de reabilitação e realocação e treinamento vocacional. Logo após a independência, o governo da Namíbia empregou cerca de sete mil e quinhentos ex-combatentes (aproximadamente 13.2 por cento do total de ex-combatentes) em seu novo exército e polícia. O setor privado, que era majoritariamente dominado por brancos, empregou poucos ex-combatentes, alegando que eles não possuíam experiência profissional nem educação.

Cerca de dez por cento dos ex-combatentes eram incapacitados e tiveram acesso ao programa de reabilitação de quatro anos e meio do Ministério de Terras, Realocação e Reabilitação da Namíbia, que estabeleceu seis projetos de geração de renda¹³⁰. Esses projetos tiveram alguns problemas, como a escolha inadequada dos sítios de atuação e a falta de sucesso do treinamento para desenvolver suas habilidades.

3.4.3 Análise das Experiências

Os principais problemas encontrados nas experiências da Namíbia e da Etiópia são diferentes. Enquanto a Etiópia teve uma operação de DDR após um conflito que foi

¹²⁹ Ex-combatentes com mais de quarenta e cinco anos.

¹³⁰ A Igreja Evangélica Luterana da Namíbia também atuou em prol dos incapacitados, mantendo um centro de reabilitação vocacional desde 1991, onde os beneficiados recebiam apoio por um ano.

finalizado praticamente sem a participação das Nações Unidas, a operação da Namíbia foi realizada após uma operação de paz da ONU, contudo, não foi planejada desde o início.

Em ambos os casos, o DDR não fez parte do acordo de paz, conforme é indicado pelo Relatório do Conselho de Segurança sobre o papel das operações de paz da ONU em desarmamento, desmobilização e reintegração (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p.5): “*Disarmament, demobilization and reintegration programmes should be entrenched in the peace agreement and the overall national post-conflict recovery and reconstruction strategy*”

Além disso, ainda que tenham sido oferecidos benéficos para todas as partes envolvidas, na Namíbia estes benefícios não foram proporcionais¹³¹. Isso prejudica a disposição da parte “derrotada” no conflito a desarmar-se e desmobilizar-se (caso os koevets na Namíbia) indo contra a necessidade de construir confiança entre as partes, também descrita na página 5 do relatório acima citado¹³².

Apesar das dificuldades e falhas encontradas, o fato destes dois países terem mantido sua independência e não retomado a hostilidades após as operações de DDR¹³³ que lá ocorreram é bastante positivo e pode indicar a influência destas operações para a consolidação da paz¹³⁴.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda não é possível afirmar que a ONU possua uma forma de atuação consolidada em relação ao DDR. O tema tem evoluído dentro da Organização e tentativas têm sido feitas para que o desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes ocorra

¹³¹ Na Namíbia, os ex-combatentes da FTAS e koevets foram tratados de forma diferente dos ex-combatentes do EPLN.

¹³² Neste documento (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p.5): encontra-se que “*The parties to the conflict should have a strong political will to abide by and respect the protocols on disarmament, demobilization and reintegration concluded in the peace agreement. All parties to the conflict should participate in building mutual confidence and trust*”.

¹³³ Em 1998, houve um conflito de fronteiras entre a Etiópia e a Eritreia, o qual não é considerado nesta análise como extensão das hostilidades anteriores ao processo de DDR ocorrido em 1991.

¹³⁴ Vale lembrar mais uma vez que o DDR não é o único fator envolvido na pacificação e consolidação da paz de uma região. Dada a variedade de fatores envolvidos, é difícil demonstrar a causalidade direta do DDR na não retomada do conflito nestas localidades. Contudo, o fato de, após anos de luta, a paz só ter sido encontrada após o DDR é significativo. Além disso, é notável que enquanto alguns grupos não foram desarmados, desmobilizados e reintegrados (como aconteceu com os koevets em um primeiro momento) ataques armados continuaram ocorrendo.

da melhor forma possível. Em cada caso, a ONU procura adaptar suas diretrizes às possibilidades existentes e essa flexibilidade – ainda que bem vinda até certo ponto – faz com que os responsáveis por cada operação não saibam exatamente como agir e quais os passos a serem tomados.

Para amenizar a falta de diretrizes específicas, é fundamental que as operações possuam planejamento detalhado, feito por pessoas altamente qualificadas. A qualificação necessária vai desde a experiência e experiência nas áreas específicas relacionadas ao DDR¹³⁵, até o conhecimento do conflito em questão e dos fatores envolvidos. Assim, far-se-ia necessário um grupo de profissionais com qualificação complementar: parte deles do corpo de funcionários e consultores das Nações Unidas, que tenham experiência com o DDR, e a outra parte de agentes locais, profundos conhecedores do conflito em questão e da realidade da região em que se encontrem.

Tendo em vista o grande número de órgãos da ONU envolvidos com o desarmamento, desmobilização e reintegração, seria importante que as Nações Unidas possuíssem um órgão¹³⁶ capaz de coordenar a atuação do sistema ONU nas operações de DDR¹³⁷. Ainda que isso possa resultar em mais um organismo a ser administrado (o que pode gerar críticas quanto à burocratização da instituição), este órgão faz-se fundamental, uma vez que as experiências com DDR até o momento tiveram pouca ou nenhuma coordenação, gerando uma diminuição dos resultados alcançados e mesmo o retorno de hostilidades.

Além de coordenar o sistema ONU, é fundamental que cada operação também seja coordenada. As Nações Unidas deveriam encarregar-se disto, mas, no caso de não ser

¹³⁵ Como descrito anteriormente, a falta de experiência das Nações Unidas como DDR torna mais difícil encontrar pessoas capacitadas. Contudo, isso precisa ser superado através de investimentos em estudos a este respeito e da capacitação de profissionais nos centros de pesquisa.

¹³⁶ Sugestão semelhante a esta foi feita no relatório Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peace Keeping Environment: principles and guidelines (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p. 7): “An inter-agency multidisciplinary planning committee, composed of representatives from the United Nations, specialized agencies as well as governmental and non-governmental organizations involved in the implementation process should be established as early as possible”.

¹³⁷ Este pensamento encontra base, mais uma vez, na teoria funcionalista, que prevê o fortalecimento da cooperação internacional, inclusive através de instituições, como forma de reforçar os laços entre os Estados e de, conseqüentemente, gerar uma ramificação, ampliando as boas relações entre os Estados para outras áreas que não as inicialmente previstas. O fortalecimento da relação entre as partes através de uma instituição forte e altamente capacitada pode ser muito benéfico no caso do DDR, já que este depende primordialmente da confiança e da disposição para colaborar das partes envolvidas.

possível, é importante que os diversos agentes envolvidos planejem suas atividades em conjunto, de forma a melhor aproveitar seus recursos¹³⁸.

Enfim, são muitos os pontos a serem aprimorados no DDR, mas o reconhecimento das Nações Unidas de sua importância e a inclusão do tema na agenda de discussão da Organização é um ponto bastante positivo. Tendo em vista que a nova tendência das Nações Unidas em relação à manutenção da paz é investir na prevenção de guerras e consolidação da paz, é de se esperar que o tema ganhe ainda mais força, seguindo o processo de evolução em que se encontram as operações de consolidação da paz.

¹³⁸ A falta de coordenação leva a uma grande perda de recursos, de energia e de tempo, que podem resultar na falha da operação como um todo.

CONCLUSÃO

A análise dos principais modelos criados com objetivo de manter a paz leva a entender que este tema vem sendo constantemente aprimorado. Nenhuma das experiências já realizadas conseguiu impedir totalmente o uso da força nas relações internacionais. Entretanto, avanços vêm ocorrendo e o aprendizado advindo das iniciativas anteriores faz com que haja evolução no tema e que novas perspectivas sejam incorporadas.

No século XX, a segurança coletiva foi a principal fórmula prevista pelas organizações internacionais – nominalmente, a Liga das Nações e as Nações Unidas – como forma de coagir os países a não utilizarem a força entre si. Contudo, infelizmente, a segurança coletiva não obteve o sucesso esperado e a própria ONU passou a entender que necessitava de outros meios de garantir a paz e a segurança internacionais.

Dentre os diversos outros meios utilizados – que passavam pela cooperação institucional com vistas a fortalecer o laço de amizade entre as nações e pelas diversas formas de solução pacífica de controvérsias –, destaca-se a atuação da ONU na prevenção de conflitos e na consolidação da paz.

As operações de consolidação da paz, ainda que fundamentais para a garantia da não retomada das hostilidades, têm enfrentado diversas dificuldades. A ONU não possui um *modus operandi* específico para as mesmas e, por isso, elas têm sido realizadas de acordo com as necessidades peculiares a cada situação. Ainda assim, a ONU precisaria de um órgão que as centralizasse e de um fundo para que pudesse ampliar sua atuação nessa área.

A atenção da ONU em relação às operações de DDR tem aumentado nos últimos anos, mas sua atuação tem sido bastante prejudicada tanto por problemas da própria

Organização como falta de pessoal capacitado e falta de investimentos, como por dificuldades relacionadas com cada cenário, como o desinteresse de alguns governos e doadores de ceder parte de seu poder de controle para uma entidade internacional.

Além disso, o excesso de atores envolvidos nessas operações (tanto o governo e sociedade civil locais como organizações internacionais, sociedade civil internacional e diversos doadores ligados a outros governos e grupos de interesse) dificulta muito a coordenação das atividades. Caberia às Nações Unidas – como principal interessado não só no objetivo imediato de cessar as hostilidades, mas na promoção e manutenção da paz de forma ampla – prover esta coordenação, tanto em termos da atuação de seus diversos órgãos envolvidos nas operações, como das atividades das operações de DDR desenvolvidas pelas diversas instituições presentes.

As dificuldades encontradas fazem com que a ONU venha tendo um papel secundário nas operações de DDR até o presente momento. Contudo, dada a crescente consideração que as Nações Unidas têm dado ao tema, é de se esperar que a ONU reforce sua atuação nesse âmbito – o que é fundamental para o sucesso de suas operações de paz e para a paz e segurança internacionais como um todo.

Por fim, conclui-se que as operações de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes são de fato fundamentais para a consolidação da paz, mas que o papel das Nações Unidas, apesar de sua importância, precisa ser revisto. É importante que haja maior empenho da ONU no sentido de corrigir suas falhas e superar suas dificuldades.

Nesse sentido, seria conveniente um estudo mais profundo sobre as formas como as Nações Unidas possam reforçar sua atuação nas operações de DDR, especialmente quanto à sua relação com as instituições doadoras. A partir do momento em que seja possível que estas entidades aceitem a coordenação das Nações Unidas nas operações de DDR, mais fácil será que os órgãos locais, ávidos por financiamento, deixem a coordenação das operações a cargo da ONU.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANGELL, Norman. **A Grande Ilusão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

COLLETA, Nat; KOSTNER, Markus; WIEDERHOFER, Ingo. **Case Studies in War-to-Peace Transition: The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia, and Uganda**. World Bank, 1996.

DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas. **Building Peace: Challenges and Strategies After Civil War** The World Bank Group. Disponível em: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/building.pdf>. Acessado em 15/06/2005.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 1999.

FUSATO, Massimo. **Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Ex-Combatants**. Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/m/demobilization.jsp>. Acessado em: 15/04/2005.

GALTUNG, Johan. **After Violence: 3R, Reconstruction, Reconciliation, Resolution** – coping with visible and invisible effects of war and violence. Disponível em: <http://www.transcend.org/>. Acessado em: 24/02/2005.

GORCE. Paul-Marie de la. Ce dangereux concept de guerre préventive. **Le Monde Diplomatique**. Disponível em: http://www.monde-diplomatique.fr/2002/09/LA_GORCE/16840. Acessado em: 24/05/2005.

GRIFFITHS, Martin. **50 Grandes estrategistas das relações internacionais**. São Paulo: Contexto, 2004.

HARBOTTLE, Michael; HARBOTTLE Eirwen. **The Two Faces of Peace Building**. Artigo. Disponível em: <http://www.gmu.edu/academic/pcs/harbottle.htm>. Acessado em: 13/03/2005.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p 93.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. Disponível em: <http://www.ipu.org/english/home.htm>. Acessado em: 06/02/2005.

----- **Statute of the Inter-Parliamentary Union**. Disponível em: <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm>. Acessado em: 06/02/2005.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Reconciliation after violent conflict: a handbook**. Estocolmo, 2003.

INTERNATIONAL PEACE BUREAU. Disponível em: <http://www.ipb.org/>. Acessado em: 10/02/2005.

JO, Hee Moon. **Introdução ao Direito Internacional**. São Paulo: LTr, 2000.

KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1989.

KISSINGER, Henry. **A diplomacia das grandes potências**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2001.

LANDSBERG, Chris. Putting People First: a fundamental shift in mindset and paradigm. **United Nations Chronicle Online Edition**. Disponível em: <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2000/issue2/0200p14.htm>. Acessado em 05/06/2005.

MAIESE, Michelle. **Reconstruction Programs**. Disponível em: http://www.beyondintractability.org/m/reconstructive_programs.jsp. Acessado em: 14/06/2005.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 12 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

----- **Direitos humanos e conflitos armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Carta das Nações Unidas**. Brasília, 1976.

----- Divisão de Atos Internacionais. **Tratado de Renúncia à Guerra (Pacto de Paris ou Briand-Kellog)**. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/renguerra.htm>. Acessado em: 31/05/2005.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. 3 ed. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1963.

NAÇÕES UNIDAS. **Um plano para reforçar as operações de manutenção da paz da ONU**. Nova York, 2004.

REINTEGRATION & REHABILITATION UNIT, EMERGENCY RESPONSE DIVISION, UNDP. **Disarmament, Demobilization & Reintegration Resource Center.** Disponível em: <http://www.undp.org/bcpr/ddr/>. Acessado em 24/07/2005.

TSCHIRGI, Neclâ. **Peacebuilding as the Link between Security and Development: is the window of opportunity closing?** New York: International Peace Academy, 2003.

----- **Post-Conflict Peacebuilding Revisited: achievements, limitations, challenges.** New York: International Peace Academy, 2004.

UNITED NATIONS. Disponível em: www.un.org. Acessado em: 28/05/2005.

----- **A More Secure World: our shared responsibility.** Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Changes. New York, 2004.

----- **An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping.** New York, 1992.

----- **Report of the Panel on United Nations Peace Operations.** New York, 2000.

----- **Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations.** New York, 1995.

UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL INFORMATION AND POLICY ANALYSIS. **An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities.** New York, 1996.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS. **Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peace Keeping Environment: principles and guidelines.** New York, 2000.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS. **Why after civil wars end do they so often start all over again?** Disponível em: http://www.un.org/Depts/dpa/prev_dip/fst_prev_dip.htm. Acessado em: 22/03/2005.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Disponível em: www.undp.org.br. Acessado em 20/06/2005.

UNITED NATIONS DISASTER MANAGING TRAINING PROGRAMME. **Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method).** By Johan Galtung, dr hc mult, Professor of Peace Studies: Director, TRANSCEND: a Peace and Development Network. NewYork, 2000.

UNITED NATIONS OFFICE AT GENEVA. **League of Nations.** Disponível em: www.unog.ch. Acessado em: 02/02/2005.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **UNDP's Role in Addressing Armed Violence and the Demobilization of Ex-Combatants.** Disponível em: <http://www.undp.org/bcpr/smallarms/undp.htm>. Acessado em 20/06/2005.

----- **Demobilization, Disarmament and Reintegration: A potentially Effective Post-Conflict Intervention.** Disponível em: http://www.undp.org/bcpr/smallarms/undp4_ddr.htm. Acessado em: 20/06/2005.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration.** New York, 2000.

VORONKOV, Lev. **International Peace and Security.** In: BOURANTONIS, Dimitris; WIERNER, Jarrod. **The United Nations in the World New Order: the world organization at fifty.** Mac Millan Press, 1995.

WHITTAKER, David J. **United Nations in Action.** Londres: UCL Press, 1995.

YALE LAW SCHOOL. **The Avalon Project: President Woodrow Wilson's Fourteen Points.** Disponível em: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wilson14.htm>. Acessado em: 03/02/2005.

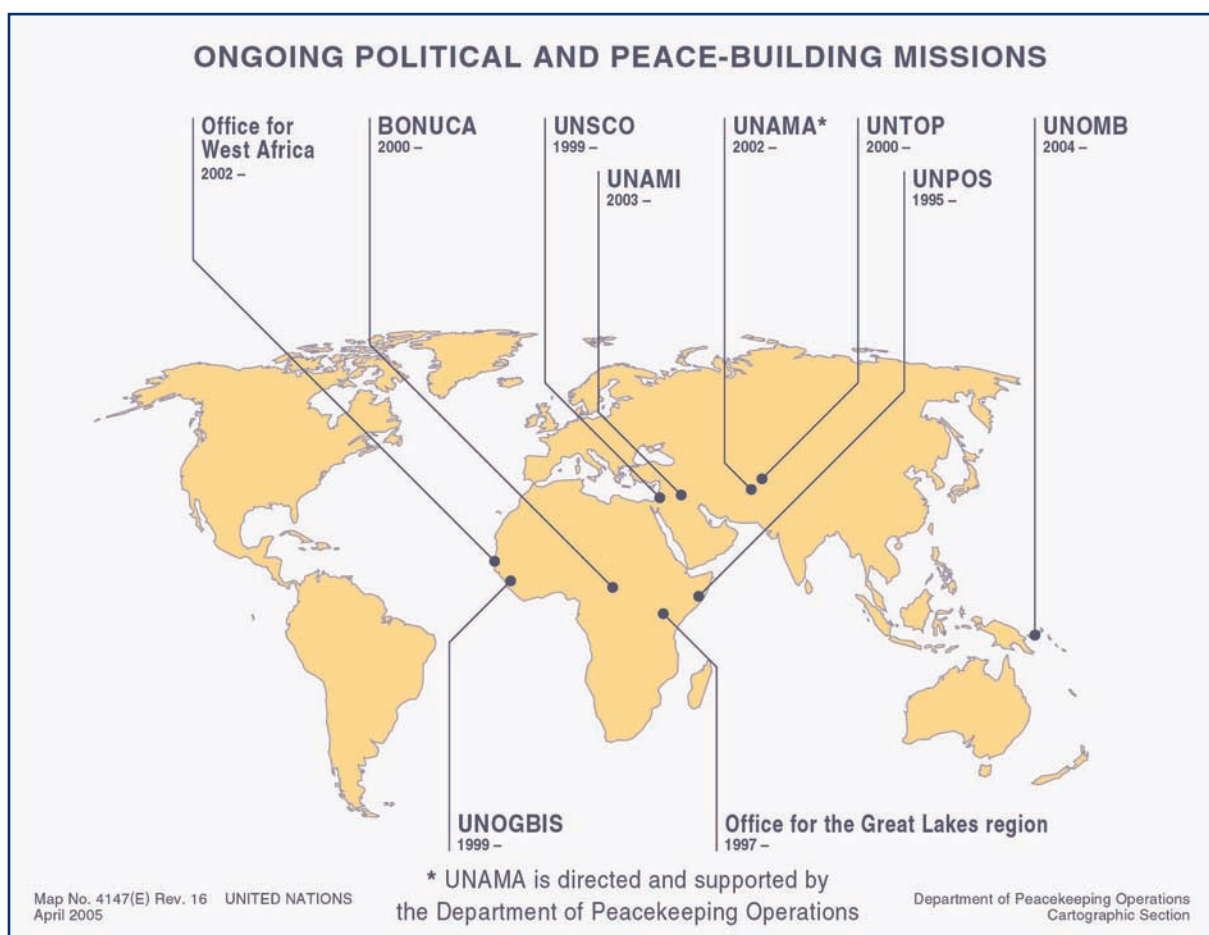
----- **The Covenant of the League of Nations.** Disponível em: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/leagcov.htm>. Acessado em: 28/04/2005.

ANEXO 1

ANEXO 2

ANEXO 3

UNITED NATIONS POLITICAL AND PEACE-BUILDING MISSIONS



NUMBER OF MISSIONS 10

PERSONNEL

International civilian personnel 436

Military and civilian police advisors and liaison officers 37

Local civilian personnel 1 076

UN Volunteers 42



United Nations

For information on United Nations peacekeeping operations, see DPI/1634 Rev.47 or visit the United Nations website at <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>

CURRENT POLITICAL AND PEACE-BUILDING MISSIONS

UNAMA* Since 28 March 2002
United Nations Assistance Mission in Afghanistan
Special Representative of the Secretary-General: Jean Arnault (France)
Strength: international civilian 185; local civilian 646; military observer 12; civilian police 6; UN volunteer 41

UNOMB Since 1 January 2004
United Nations Observer Mission in Bougainville
Head of Mission: Tor Stenbock (Norway)
Strength: international civilian 2

BONUCA Since 15 February 2000
United Nations Peace-building Office in the Central African Republic
Representative of the Secretary-General and Head of BONUCA: Lamine Cissé (Senegal)
Strength: international civilian 23; military advisers 5; civilian police 6; local civilian 44; UN volunteer 1

Office of the Special Representative of the Secretary-General for the Great Lakes Region Since 19 December 1997
Special Representative of the Secretary-General: Ibrahima Fall (Senegal)
Strength: international civilian 8; local civilian 8

UNOGBIS Since 3 March 1999
United Nations Peace-building Support Office in Guinea-Bissau
Representative of the Secretary-General and Head of UNOGBIS: João Bernardo Honwana (Mozambique)
Strength: international civilian 11; military adviser 2; civilian police adviser 1; local civilian 13

UNSCO Since 1 October 1999
Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East
Special Coordinator for the Middle East Peace Process and Personal Representative of the Secretary-General to the Palestine Liberation Organization and the Palestinian Authority: Alvaro de Soto (Peru)
Strength: international civilian 23; local civilian 25

UNPOS Since 15 April 1995
United Nations Political Office for Somalia
Special Representative of the Secretary-General and Head of UNPOS: Francois Lonseny Fall (Guinea)
Strength: international civilian 5; local civilian 3

UNTOP Since 1 June 2000
United Nations Tajikistan Office of Peace-building
Representative of the Secretary-General for Tajikistan: Vladimir Sotirov (Bulgaria)
Strength: international civilian 10; civilian police adviser 1; local civilian 18

Office of the Special Representative of the Secretary-General for West Africa Since 29 November 2001
Special Representative of the Secretary-General: Ahmedou Ould-Abdallah (Mauritania)
Strength: international civilian 7; local civilian 7

UNAMI Since 14 August 2003
United Nations Assistance Mission for Iraq
Special Representative of the Secretary-General for Iraq: Ashraf Jehangir Qazi (Pakistan)
Authorized strength: 618 (272 international, 346 local)
Current strength (staff based in Iraq, Jordan and Kuwait): international civilian 162; local civilian 312; military advisor 4



United Nations

* UNAMA, although a political mission, is directed and supported by the Department of Peacekeeping Operations. All other political and peace-building missions are directed by the Department of Political Affairs. For information on political and peace-building missions, visit the United Nations website at http://www.un.org/Depts/dpa/prev_dip/fst_prev_dip.htm

OVERVIEW OF WORKS IN PROGRESS RELATED TO DD&R¹

DEPARTMENT FOR DISARMAMENT AFFAIRS (DDA)

Information not available.

DEPARTMENT OF PEACE-KEEPING OPERATIONS (DPKO)

1. The Lessons Learned Unit of DPKO is in the process of establishing a committee that will develop a DD&R training curriculum. This curriculum will be based upon a lessons learned study on DD&R that has already been completed, which was discussed in a workshop at Geneva on 15-17 September.
2. DPKO is preparing the Secretary-General's report on DD&R, as requested by the Security Council in its Presidential Statement S/PRST/1999/21; this report would go to the Council in January. Inputs have been requested from all members of CASA.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO)

Given the modest number of projects with a DD&R component implemented to date (2 projects in The Philippines), there are no reviews or studies undertaken yet.

An end-of-project evaluation report was done for project OSRO/PHI/701/BEL but focused on the specific activities of this project and did not have the ambition to draw general lessons for other projects with a DD&R component.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM)

1. Cambodia: "War Widows reintegration assistance"
2. Kosovo: "Support to KLA Transformation Process through the setting up of an Information, Counselling and Referral Service and Reintegration Fund for demobilised former KLA members"
3. Guinea Bissau: "On-site advisory services to the GoGB on demobilization/reintegration programming"

OFFICE FOR COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA)

1. Study on coordination in Angola, includes a chapter on OCHA's role with regard to demobilization: Kathleen Campbell and Nicole Ball, "Complex Crisis, Complex Peace: Humanitarian Coordination in Angola", March 1998.
2. Norbert Hendriks, "DHA and the demobilization and initial reintegration process in Liberia", May 1997
3. Background paper on Demobilization presented at ECHA in September 1999

OFFICE OF THE SRSG FOR CHILDREN AND ARMED CONFLICT (OSRG/CAC)

Staff within the OSRSG/CAC have had direct involvement in and have researched the child-specific aspects of DDR. Books and papers published and available include:

¹ REINTEGRATION & REHABILITATION UNIT, EMERGENCY RESPONSE DIVISION, UNDP. **Disarmament, Demobilization & Reintegration Resource Center.** Disponível em: <http://www.undp.org/bcpr/ddr/>. Acessado em 24/07/2005.

1. The Protection of Children in Peacemaking and Peacekeeping Processes - detailed discussion of child soldiers demobilization and protection in Guatemala, Salvador and Liberia
2. The Protection of child soldiers during the Liberian peace process - Child Soldiers: The role of children in armed conflict

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)

1. UNDP and the Reintegration of Demobilised Soldiers
2. Building Bridges between Relief and Development - A compendium of the UNDP record in crisis countries
3. Working for solutions to crisis - The Development Response
4. UNDP, as a member of the Committee, is contributing in the process of development of the DD&R training curriculum initiated by the Lessons Learned Unit of DPKO.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR)

Information not available.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF)

1. Lessons Learned on DDR - a review from ten countries (in process, expected publication early 2000)
2. Case study on DDR programmes in Angola and El Salvador in collaboration with the World Bank (early 2000)
3. Humanitarian Principles Training: A child Rights Protection Approach to Complex Emergencies
4. AID In a Twilight Zone, UNICEF Study on post-Conflict Reintegration (1998)
5. The Disarmament, demobilization and reintegration of children in Liberia 1994-1997 (March 1998)
6. Field Practice in internal Displacement (1999) - to be published by the IASC

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO)

1. Cross-border health committees and activities for community vulnerability reduction between Ethiopia, Kenya, Djibouti, Somaliland and Sudan.
2. Technical and administrative support to the health humanitarian program in Iraq.
3. Demobilization exercises in Kosovo and East Timor.
4. Palestine.
5. WHO/EHA, in collaboration with International Health Exchange (IHE-UK), is conducting a study on how to best recruit and manage local personnel at field level in emergency settings. Guidelines will be developed. Preliminary results are expected in the first half of 2000, and they will contribute to the DDR debate. e.g. in terms of guidelines for the re-integration of military medic personnel.
6. For 2000, WHO/EHA is planning to produce new Health as a Bridge for Peace (HBP) case studies and training activities. Tentatively, a comparative analyses

of the 1990-2000 processes in Angola and Mozambique are planned.
(Note: This list is incomplete.)

WORLD BANK

1. **Bosnia:** 1995-ongoing. Financial and technical assistance to ex-combatants demobilization and reintegration and rationalization.
2. **Cambodia:** 1995-ongoing. Lead agency for preparing the Cambodia Veterans Assistance Program.
3. **Djibouti:** 1995-ongoing. Lead agency for Ex-Combatants Assistance Program.
4. **DRC:** 1997-ongoing. Technical assistance in DRP preparation process.
5. **Guinea-Bissau:** 1999-ongoing. Lead agency in DRP preparation process.
6. **Sierra Leone:** 1996-ongoing. Lead agency for Disarmament, Demobilization and Reintegration Program.
7. **South Africa:** 1998-ongoing. Technical assistance in DRP preparation process.

World Bank is preparing (i) a training module for Bank staff on designing and implementing demobilization and reintegration programs and (ii) a precis on best practices with DRPs, to accompany the training module.

Box 7.1: A Female Child Soldier's Successful Reintegration

I was born in Omusati region in former Ovamboland in 1970. I was only 13 years old when I went to exile. I was trained in PLAN and served until I returned in 1989. I am not married and have no children. I am now learning carpentry in Katimo Mulilo. I think that the time in the army has had a positive effect on my life. I am proud that I have contributed to our independence and I am not sick.

After returning from exile I resettled. I have felt neither welcome nor unwelcome in the new community because where I resettled nobody knew me and I felt like a stranger at the beginning. So the community did not help me.

I think that a fighter is reintegrated when she has settled in a community of her choice and has a paying job. Most fighters have made the transition successfully and their families have helped them. If there have been difficulties, I think that has been because of conflicts between them and their families.

I have found it difficult to go back to civilian life because of the conflict between the political parties. When I look at the others, I think that my economic standard is also lower. I did not learn any useful skills while in the army. But overall I think that my life is now better than others in the community because I am receiving training. My family is also supporting me; we live off our fields.

I think that men have now more problems than women because it is more difficult for them to get assisted if they do not have a job. Government is helping me because I receive training at the Development Brigades. But my biggest worries are land and a house, and it is also not easy to find out about employment and training opportunities.

Source: Sitari and others (1995), p. 29.

Box 7.2: A SWATF Fighter's Unsuccessful Reintegration

I was born in Oshana region in the former Ovamboland in 1938. When I joined SWATF in 1976 I was already 39 years of age. I have served in the military for 18 years and, when I was discharged, I had the rank of corporal. Now I live in Ondangwa.

The time in the army has had a bad effect on my life. I have been killing my own people, and I feel guilty for that. My health is also not good, and I cannot see well. When I came back to my old community, the people here were indifferent. They were not excited to see me back and did not welcome me. I was also afraid and ashamed to return. My wife is from Oshikoto region, and we do not have any children to take care of. My wife was treated the same way by the community.

To me, a fighter is reintegrated when the neighbors and friends in the community are with him. Most fighters have made the transition, I am sure, but I do not know what has helped them. Others, like me, suffer for what they did to their communities during the war.

Reintegration has been difficult for me. The community hasn't helped me, and so the church has been our main supporter. Looking back I think that my life is worse than that of others here. I feel useless and do not have anything to do. Finding out about training and employment opportunities is also not easy. Because I don't work, we are living off my wife's income; she is selling biscuits. So our economic standard is lower than that of the others.

Government has helped me a bit. They gave me 1,400 dollars, but I have not received anything else. They don't give me pension. Although I am disabled, I am not receiving the pension, because I did not have the identity document. Now I have applied for it, but I am still waiting.

When I joined the army in 1976, I did not have any skills; neither have I learned skills in the military. When I came back, I did not have any land. I think government and community leaders together should do something to solve this problem. I do not know of any resettlement project. My big worry is just surviving.

Source: Sitari and others 1995, p. 28.

Box 7.3: A Resource-Scarce but Peaceful Community

We live in Okalongo community, which is located in the former Ovamboland. About 4,000 people are living here. Our main economic activity is agriculture, but some families also have cattle. The nearest town is Oshakati, which is 30 kilometers away. There is also the nearest hospital. Schools are a little bit nearer. In our community, all people speak Oshiwambo. We think there are 100-200 hundred fighters here.

In our community, crime rates were low before independence, because there were road blocks. There was also night curfew, and controls were tough. After independence, crime has increased here because there is less control.

Almost all the PLAN fighters here are fully integrated. At the beginning when they came to our community, they felt very high (sic). But now many have become disappointed. They only know one job and that is the army. They used to have the power of their gun, but now they have lost it. Still, they are working and building their houses just like other civilians.

The parish organized a repatriation committee in our community. There was the pastor, teachers, youth, and businesspeople in the committee. They collected money to assist those fighters and civilians who did not have any families. They also tried to find the families for those who did not know where they were. We have helped fighters personally by giving them accommodation and transportation.

Some fighters in our community have special problems. The SWATF and Koevoet fighters now feel guilty for what they have done. Others came back and found their families destroyed. Generally, the relationship with their family, relatives, community members, civil leaders, and other fighters is moderate. Some of them participate in social events, for example, they play soccer, participate in weddings and funerals, and dig wells with stayers.

There is no employment for the fighters who came back. There are also many other unemployed people in the community; however, we would not want them to have settled elsewhere. We are glad that they are back. Although some fighters were rejected because they have stolen before they had left the country.

The fighters in our community are on average poorer than the others. They mainly till the land for a living; only some have found a job. Others participate in our agricultural projects. But many do nothing. In fact, unemployment is our biggest worry. We just don't have sufficient resources for all members and returning fighters. And recently we suffered from a drought. The fighters have not brought any innovations, and we have not experienced any social or economic changes as a result of their return. But the big positive result is that they brought peace and freedom.

Source: Sitari and others (1995), p. 32f.